

ANTE LA REFORMA ADMINISTRATIVA: LOS MINISTROS Y OTROS MIEMBROS DEL GOBIERNO

POR

LUIS MARTÍN REBOLLO

Profesor adjunto de Derecho administrativo. Universidad de Zaragoza

SUMARIO (*): I. ALGUNAS PRECISIONES INTRODUCTORIAS.—II. EL ESTADO DE LA CUESTIÓN. LA SITUACIÓN ACTUAL.—III. EL TEXTO CONSTITUCIONAL Y SU INCIDENCIA EN ESTE TEMA.—IV. ANTE EL DESARROLLO DEL TEXTO CONSTITUCIONAL: HIPÓTESIS Y POSIBILIDADES: 1. *Los ministros del Gobierno*: A) El número de Departamentos ministeriales. Su creación: a) El ejemplo inglés. b) El ejemplo italiano. c) El modelo americano. d) El modelo francés. e) Conclusión. B) Atribuciones de los ministros. C) Órganos de apoyo de los Ministros. D) Referencia al problema de la coordinación ministerial. 2. *Los vicepresidentes del Gobierno*. 3. *Los ministros sin cartera*. 4. *Los secretarios de Estado*: A) Francia. B) Italia. C) Alemania. D) Perspectivas de la institución en España.—V. A MODO DE RECAPITULACIÓN.—NOTA BIBLIOGRÁFICA.

I. ALGUNAS PRECISIONES INTRODUCTORIAS

Abordar el estudio de los miembros del Gobierno, sus atribuciones y órganos de apoyo exige dejar sentadas, desde el principio, un par de precisiones que justifiquen el carácter de este trabajo. En primer lugar, al ser los ministros órganos que gozan del doble carácter político y administrativo, su estudio puede enfocarse desde las dos disciplinas fundamentales del Derecho público: el Derecho político y constitucional y el Derecho administrativo, punto de vista este último al que nos referiremos con preferencia. En segundo lugar, conviene destacar también la relativa falta de estudios monográficos sobre el tema —en general sobre todo el Derecho de la organización—, fruto, quizá, de la concepción dogmática que negaba el carácter jurídico de los

(*) La redacción básica de este trabajo se terminó de escribir en enero de 1979 y constituye el texto de la ponencia presentada por su autor al Seminario sobre «Organización y funcionamiento del Gobierno», que, dirigido por el profesor Sebastián MARTÍN-RETORTILLO, se celebró en el Centro de Estudios Constitucionales de Madrid. Las modificaciones introducidas con posterioridad se han limitado, en su mayor parte, a recoger los cambios legislativos producidos y la incidencia de la reorganización ministerial de abril de 1979 en el tema objeto de nuestro estudio. El carácter prospectivo del trabajo, no estrictamente académico, explica, en cierto modo, la libertad formal de su redacción y el traslado de las citas bibliográficas a una única nota al final del texto.

estudios orgánicos. En cualquier caso, y es la tercera observación, el carácter, las atribuciones genéricas y buena parte de la problemática que suscita el tema de los ministros no son exclusivas de nuestro país, sino que, por el contrario, son problemas y temas que tienen un perfil bastante común—por supuesto, con las especialidades propias de la historia constitucional y de la realidad administrativa de cada país—en el área cultural que nos es propia, y, por consiguiente, las soluciones adoptadas en cada uno de estos países no diferirán, en lo sustancial, de las que sea necesario tomar en consideración en el nuestro. De ahí que el estudio de la historia, la realidad, la legislación y la experiencia de otros países cercanos a nosotros haya sido de gran utilidad a la hora de ofrecer soluciones e hipótesis de trabajo en el tema abordado. Hipótesis de trabajo, en efecto. Esta es la última observación que quisiera dejar sentada en este momento: el carácter prospectivo del estudio, abierto a varias alternativas y a opciones diversas. Por esta misma razón se ha suprimido y marginado el aparato bibliográfico que suele acompañar a los trabajos académicos, una muestra del cual se aporta al final como la nota bibliográfica y, por ello mismo, se ha prescindido también de planteamientos históricos que, sin duda, hubieran podido contribuir a la comprensión de la evolución de instituciones que bien por sí mismas—el caso de los llamados ministros de Estado—o por el arrastre histórico y el respeto a la tradición en algunos países—el caso inglés, por ejemplo—no pueden ser cabalmente entendidas sin una apelación a sus orígenes. Pero dado el carácter del trabajo me ha parecido más conveniente ir directamente a plantear los temas y las cuestiones que, en desarrollo del mandato constitucional, debe abordar, a mi parecer, una futura Ley de Régimen Jurídico de la Administración central del Estado.

II. EL ESTADO DE LA CUESTIÓN. LA SITUACIÓN ACTUAL

En el tema que nos ocupa la situación actual viene establecida por lo dispuesto, fundamentalmente, en la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, texto refundido aprobado por Decreto de 26 de julio de 1957; el Real Decreto 1558/1977, de 4 de julio, por el que se reestructuran determinados órganos de la Administración central del Estado y, más recientemente, el Real Decreto 708/1979, de 5 de abril, que efectúa una nueva remodelación en el número

y distribución de competencias de los Ministerios, remodelación que se aborda con un confesado carácter de provisionalidad, si nos atenemos a lo que parece apuntar la exposición de motivos del Real Decreto citado, que dice: «Promulgada la Constitución se hace preciso proceder a una reforma de la Administración central y periférica del Estado que responda a los principios consagrados en el ordenamiento constitucional. Dicha reforma, que habrá de atenerse a lo dispuesto por las leyes que se dicten para el desarrollo del mencionado texto fundamental, deberá encontrar apoyo previo en un análisis crítico de las estructuras administrativas heredadas y, correlativamente, en un riguroso estudio sobre la adecuación de las mismas a las nuevas necesidades.»

Pues bien, es precisamente en ese contexto de análisis crítico en el que se inscribe también este trabajo.

1. Por lo que hace a la LRJ, en lo que ahora interesa, se configuran los ministros como «órganos superiores de la Administración del Estado (art. 2.º, 1) y jefes de sus Departamentos, fijándose su número en el artículo 3.º, que determina asimismo que «toda variación en el número, denominación y competencia de los diversos Departamentos ministeriales, y la creación, supresión o reforma sustancial de los mismos se establecerá por ley».

2. El artículo 4.º de este texto legal establece que: «Además de los titulares de cada Departamento, podrán nombrarse ministros sin cartera. Los créditos correspondientes a los ministros sin cartera se incluirán en el presupuesto de gastos de la Presidencia del Gobierno», posibilidad, sin limitación alguna en cuanto al número de este tipo de ministros, de la que se ha hecho uso, si bien con las peculiaridades propias de un régimen no parlamentario, como luego se verá, puesto que los ministros sin cartera nombrados dirigían en realidad auténticos Departamentos que sólo un prurito dogmático impedía calificarlos como tales. Tal es el caso del antiguo ministro secretario general del Movimiento, que la propia LRJ fija con ese carácter, y el ministro de Relaciones Sindicales, configurado como tal en la Ley Sindical de 17 de febrero de 1971 (art. 34). Un ministro sin cartera más parecido a lo que significa esta figura en el Derecho comparado fue el ministro para Asuntos de la Defensa (Decreto 3236/1975, de 11 de diciembre), con anterioridad a la creación del Ministerio de ese nombre y coexistiendo con los tres Departamentos militares. En la actua-

lidad, una vez desaparecido el ministro adjunto para las Regiones (nombrado como tal por Real Decreto 1563/1977, de 4 de julio), tienen carácter de ministros sin cartera el ministro adjunto al presidente, el ministro para las relaciones con las Comunidades Europeas (nombrado inicialmente por Real Decreto 135/1978, de 10 de febrero, y confirmado ahora) y el ministro adjunto para las Relaciones con las Cortes (cargo que ya existió después de julio de 1977, aunque pronto desapareció, y que ahora renace). Los tres ministros sin cartera han sido nombrados por Real Decreto 711/1979, de 5 de abril, por el que se nombran los ministros del actual Gabinete. Por cierto que, si bien existe la categoría de ministro sin cartera, la de «ministro adjunto» no está institucionalizada como tal en ningún texto legal. Además, de los tres ministros citados no tienen hoy tampoco cartera los dos vicepresidentes del Gobierno, nombrados, respectivamente, por los Reales Decretos 709 y 710/1979, de 5 de abril, y que el artículo 98, 1, de la Constitución parece diferenciar orgánicamente de los ministros.

3. Por lo demás, la LRJ fija en su artículo 14 las competencias de los ministros como jefes de los respectivos Departamentos, atribuyéndoles en concreto:

«1. Ejercer la iniciativa, dirección e inspección de todos los servicios del Departamento y la alta inspección y demás funciones que les correspondan respecto de los organismos autónomos adscritos al mismo.

2. Preparar y presentar al Gobierno los proyectos de Ley o de Decreto relativos a las cuestiones atribuidas a su Departamento.

3. Ejercer la potestad reglamentaria en las materias propias de su Departamento.

4. Nombrar y separar a las autoridades afectas a su Departamento no comprendidas en el párrafo séptimo del artículo 10 ni el número cuarto del artículo 11.

5. Nombrar y separar a los funcionarios del Departamento. Destinar y ascender a los mismos cuando sea facultad discrecional del ministro.

6. Otorgar o proponer, en su caso, las recompensas que procedan y ejercer las potestades disciplinarias y correctivas con arreglo a las disposiciones vigentes.

7. Resolver, en última instancia, dentro de la vía administrativa, cuando no corresponda a una autoridad inferior, los recursos promovidos contra las resoluciones de los organismos y autoridades del Departamento, salvo que una ley especial autorice recurso ante el jefe del Estado, el Consejo de Ministros o la Presidencia del Gobierno.

8. Resolver las contiendas que surjan entre autoridades administrativas dependientes del Departamento y suscitar conflictos de atribuciones con otros Ministerios.

9. Formular el anteproyecto de presupuesto del Departamento.

10. Disponer los gastos propios de los servicios de su Ministerio no reservados a la competencia del Consejo de Ministros, dentro del importe de los créditos autorizados, e interesar del Ministerio de Hacienda la ordenación de los pagos correspondientes.

11. Firmar en nombre del Estado los contratos relativos a asuntos propios de su Departamento.

12. Y cuantas facultades les atribuyan las disposiciones en vigor».

correspondiéndoles también facultades de delegación en los subsecretarios y directores generales del Departamento, en los términos señalados en el artículo 22 LRJ («excepto en los siguientes casos:

a) Los asuntos que hayan de ser objeto de resolución por medio de Decreto y aquellos que deban someterse al acuerdo o conocimiento del Consejo de Ministros o de las Comisiones Delegadas del Gobierno.

b) Los que se refieran a relaciones con la Jefatura del Estado, Consejo del Reino, Cortes, Consejo de Estado y Tribunales Supremos de Justicia.

c) Los que hayan sido informados preceptivamente por el Consejo de Estado o por el Consejo de Economía Nacional.

d) Los que den lugar a la adopción de disposiciones de carácter general.

e) Los recursos de alzada que procedan contra los acuerdos de los subsecretarios en materia de su competencia» I,

y cuantas competencias les otorguen las leyes que regulen cada materia relacionada con el Departamento.

4. El Real Decreto de 4 de julio de 1977, dictado en uso de la autorización concedida por el artículo 26 del Real Decreto-ley 18/1976, de 8 de octubre (en la problemática de cuya delegación no vamos a entrar ahora, por más que haya fundadas dudas acerca de la idoneidad del citado Decreto-ley para basar en él una reforma tan importante como la llevada a cabo), modifica sustancialmente el número de los Departamentos ministeriales fijados en el artículo 3.º de la LRJ (con posterioridad a esta ley se creó también el Ministerio de la Planificación del Desarrollo por Ley de 11 de junio de 1973, luego suprimido por Decreto-ley de 8 de enero de 1976). La reforma, que el Real Decreto justifica como una necesidad para «adecuar las estructuras organizativas a las cambiantes exigencias de la sociedad a la que han de servir», se orienta hacia la consecución de una mejor eficacia, coordinación y una acción pública más intensa en los sectores contemplados. Finalmente, el Real Decreto 708/1979, de 5 de abril, modifica de nuevo el número de los Ministerios dado que, sin perjuicio de una posterior reforma de la Administración central, existen «motivos que reclaman ya la conveniencia de efectuar algunos reajustes que permitan una más apropiada integración y racionalización en ámbitos de tan singular importancia como la acción de la citada Administración central del Estado sobre el territorio, la administración educativa y la investigación científica y técnica» (exposición de motivos del Real Decreto).

De manera que la actual composición ministerial, al margen de los tres ministros sin cartera ya citados y según el Real Decreto 711/1979, que nombra al actual Gabinete, es como sigue:

- Asuntos Exteriores.
- Justicia.
- Defensa.
- Hacienda.
- Interior.
- Obras Públicas y Urbanismo.

ANTE LA REFORMA ADMINISTRATIVA

- Educación.
- Trabajo.
- Industria y Energía.
- Agricultura.
- Comercio y Turismo.
- Presidencia.
- Economía.
- Transportes y Comunicaciones.
- Sanidad y Seguridad Social.
- Cultura.
- Administración Territorial.
- Universidades e Investigación.

Los dos últimos Ministerios proceden de la reforma llevada a cabo por Real Decreto 708/1979, de 5 de abril. La creación del Ministerio de Administración Territorial la justifica así el citado Real Decreto: «El proceso preautonómico seguido, que determinó en su día la creación del ministro adjunto para las Regiones y la constitucionalización de las Comunidades autónomas, ha introducido un cambio de perspectiva en el planteamiento de las instituciones territoriales de un carácter tal que aconseja la segregación de los órganos que en el Ministerio del Interior vienen ejerciendo las funciones tradicionales sobre las entidades de la Administración local y su simultánea agregación a los órganos del mencionado ministro adjunto para constituir un solo Departamento: el de Administración Territorial. De este modo, la otra vertiente, dentro de las aludidas funciones a cargo del Ministerio del Interior, es decir, las de seguridad ciudadana y orden público, adquieren sustantividad orgánica propia y permiten la dedicación exclusiva que la importancia de la materia exige.» De esta manera el nuevo Ministerio de Administración Territorial asume las funciones que corresponden a la Administración central en relación con las Comunidades autónomas, entes preautonómicos y Administración local.

El otro Ministerio que crea este Real Decreto de 1979 es el de Universidades e Investigación, que asume una serie de competencias que venían siendo ejercidas singularmente por el Ministerio de Educación y Ciencia (y dentro de él, desde el ya citado Real Decreto 1558/1977, de 4 de julio, por la Secretaría de Estado de Universidades e Investigación, que desaparece).

De las reformas en la estructura orgánica de la Administración central del Estado llevadas a cabo por el Real Decreto de 4 de julio de 1977 destacan la creación del Ministerio de Sanidad y Seguridad Social, unificando el tratamiento de toda la sanidad; el Ministerio de Transportes y Comunicaciones, reuniendo en un único Ministerio órganos desperdigados en diversos Departamentos; el de Cultura; la desaparición de Información y Turismo, pasando a ubicarse esta última parcela administrativa en el Ministerio de Comercio, y la unificación de los tres Departamentos militares. Con todo, con ser importantes todas estas reformas, dos innovaciones parecen, desde mi punto de vista, trascendentales no sólo por lo que significan en la actualidad, sino, sobre todo, por lo que pueden significar —y acerca de ello habrá que reflexionar— como embriones de dos superministerios que se adivinan en el horizonte. Me refiero a la creación del Ministerio de Economía y al traslado de todo lo referente a Vivienda y Urbanismo al antiguo Ministerio de Obras Públicas, que, a mi juicio, es una medida particularmente acertada. Por lo que se refiere al primero de estos Ministerios, el de Economía, es, como dice la exposición de motivos del Decreto, el «resultado, por una parte, de la necesidad de agrupar una serie de competencias actualmente dispersas en materia de ordenación y planificación económica; por otra, de la conveniencia de singularizar las decisiones sobre política económica, extrayéndolas en parte del Ministerio de Hacienda y atribuyéndolas como competencia propia del nuevo Departamento que se crea». Si se tiene en cuenta la importancia de la planificación económica en la actualidad, planificación que el propio texto constitucional contempla como medida interventora del sector público, se puede presumir el papel protagonista que este Departamento está llamado a asumir en el futuro y que, de hecho, ya ha asumido. Hasta abril de 1979 se vinculó a este Departamento una de las dos Vicepresidencias existentes. Hoy parece haberse cambiado de orientación sin merma de la importancia del Ministerio de Economía, por encima del cual se sitúa el vicepresidente segundo del Gobierno con funciones de «coordinación de los asuntos económicos cuando no la ejerce directamente el presidente» (Real Decreto 710/1979, de 5 de abril, por el que se nombra al vicepresidente segundo).

En cuanto al Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, me parece un acierto, como digo, vincular ambas materias, que pueden ser en el futuro punto de partida, quizá, para un gran Ministerio de Orde-

nación del Territorio, como ha apuntado recientemente también el primer titular de la cartera a que me estoy refiriendo. En otra ocasión, a propósito de la competencia para realizar el trasvase del Ebro, que tantos ríos, esta vez de tinta, hizo verter en su contra en Aragón, me referí a cómo la competencia para planificar este tipo de obras debe predicarse del Ministerio que, en cada caso, tenga la competencia de la planificación territorial. En esta línea de razonamientos, destacaba allí la raigambre del término «Fomento» en nuestra legislación histórica, como una concepción ilustrada de una Administración creadora y elevadora de la vida social, que está patente en las grandes leyes del siglo XIX, como, por ejemplo, en la Ley de Obras Públicas. A la vista de ello sostenía yo que las funciones conformadoras de la realidad que desempeñó en su día el Ministerio de Fomento había que entenderlas como propias del organismo que jugara un papel semejante y que, si bien el Ministerio de Obras Públicas era el sucesor legal de Fomento, había que buscar en la organización de los Planes de Desarrollo el papel continuador de lo que en su día significó el Ministerio de Fomento en la legislación decimonónica. Pues bien, hoy, mañana quizá, el nuevo Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo puede ser muy bien el nuevo «taller de la prosperidad nacional», como definió Javier de Burgos al Ministerio que él mismo creara, el continuador de la *función*, entiéndaseme, del viejo Ministerio de Fomento en cuanto que hoy, y de manera prácticamente unánime, el urbanismo es considerado no como el Derecho de la ciudad, sino como el Derecho de la planificación global del territorio que ha desbordado los límites de lo estrictamente urbano, como lo prueba palmariamente el vigente texto refundido de la Ley del Suelo de 1976.

5. Dejando esto al margen, la otra innovación de bulto del Real Decreto de 4 de julio de 1977 es la creación de la nueva figura de los secretarios de Estado «intermedios —como dice el propio Decreto— entre el ministro y el subsecretario, que ya ha acreditado su eficacia en las organizaciones administrativas más avanzadas para intensificar las acciones administrativas en ciertas áreas». Se crean, pues, inicialmente cinco Secretarías de Estado: Universidades e Investigación (Educación y Ciencia, hoy desaparecida y convertida, como ha quedado dicho, en Ministerio propio); para la Administración pública (Presidencia); Coordinación y Programación Económica (Economía, luego suprimida por Real Decreto 1025/1979, de 27 de abril); de Cul-

tura (Cultura, hoy suprimida por Real Decreto 934/1979, de 27 de abril), y de Turismo (Comercio y Turismo). A estas cinco iniciales se unió después la Secretaría de Estado para la Información dependiente del presidente del Gobierno y portavoz del Gobierno, cargo creado por Real Decreto 2157/1978, de 1 de septiembre, en uso de la misma autorización (art. 26 del Real Decreto-ley de 8 de octubre de 1976), de acuerdo con la que se dictó el Decreto a que estamos refiriéndonos y también el posterior de 5 de abril de 1979 que crea el Ministerio de Administración Territorial y de Universidades e Investigación, y que de nuevo plantea la cuestión, ya apuntada, de la incorrección de dicha delegación, tema en el que no es preciso detenerse ahora. Durante el año 1978 aun se crearía una Secretaría de Estado más. En efecto, el «Boletín Oficial del Estado» del 17 de octubre de 1978 publica el Real Decreto 2436/1978, de 14 de octubre, por el que se crea en el Ministerio de Sanidad y Seguridad Social la Secretaría de Estado para la Seguridad Social (hoy desaparecida y convertida en Secretaría de Estado para la Sanidad por Real Decreto 933/1979, de 27 de abril), Secretaría de Estado que ejercerá «las atribuciones establecidas en la disposición final primera del Real Decreto 1558/1977, de 4 de julio», es decir, las que corresponden a estos nuevos órganos como funciones propias y delegadas, según veremos. Este Real Decreto de 14 de octubre de 1978 se adopta «a propuesta del ministro de Sanidad y Seguridad Social previo informe del Ministerio de Hacienda, con la aprobación de la Presidencia del Gobierno y previo acuerdo del Consejo de Ministros en su reunión del día 14 de octubre de 1978». Es decir, no hay en esta ocasión ninguna mención a delegación de cualquier tipo.

Después se han producido otras modificaciones, algunas de ellas ya apuntadas, de manera que en la actualidad el número de secretarios de Estado es de seis. Son los siguientes:

a) Secretaría de Estado para la Administración Pública. Creada por el Real Decreto de 4 de julio de 1977, depende directamente del ministro de la Presidencia. Sus funciones vienen determinadas en el artículo 3.º, 1, del Real Decreto 2761/1977, de 28 de octubre: «El secretario de Estado para la Administración pública, bajo la superior dirección del ministro de la Presidencia, cuidará de la coordinación general de los órganos de la Administración del Estado y de las acciones administrativas interministeriales, presidirá las Comisiones de subse-

cretarios cuando no asista a ellas el ministro de la Presidencia, ejercerá respecto de las unidades que se le adscriben las atribuciones a que se refieren los números 1, 4, 5, 6, 7, 10 y 11 del artículo 14 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, y asumirá las funciones del artículo 15 del mismo texto legal y cuantas otras le delegue expresamente el ministro.» Los órganos que dependen de esta Secretaría de Estado, según el citado Real Decreto, son la Dirección General de Servicios, la Dirección General de la Función Pública, la Dirección General del Instituto Geográfico Nacional, la Gerencia de la Mutualidad General de Funcionarios (MUFACE) y el organismo Instituto Nacional de Administración Pública.

b) Secretario de Estado para el Desarrollo Constitucional. Creado por Real Decreto 1015/1979, de 27 de abril, en cuya exposición de motivos se puede leer: «El desarrollo normativo de la Constitución requiere la promulgación de un número considerable de leyes que implica, en su conjunto, la renovación sustancial del ordenamiento jurídico de la nación.

En lo que concierne al Gobierno, éste tiene la responsabilidad de elaborar y enviar a las Cortes Generales los correspondientes proyectos de ley, tarea que, por su complejidad, ha de ser realizada con la necesaria unidad de criterio, lo que requiere la coordinación de los trabajos de elaboración de los mismos. A este efecto ha parecido conveniente incardinar en el Ministerio de la Presidencia estas tareas de coordinación, previéndose la figura de un secretario de Estado que auxilie al titular del Departamento en ellas.» En consecuencia, para el desempeño de «las responsabilidades de coordinación e impulso necesarias para que los proyectos de ley que el Gobierno envíe a las Cortes Generales, en desarrollo directo de la Constitución, cumplan los criterios de armonía y prioridad fijados por el mismo» (art. 1.º), se crea el cargo de secretario de Estado para el Desarrollo Constitucional, «a quien el ministro de la Presidencia podrá encargar las funciones específicas que en cada caso estime pertinentes» (art. 2.º).

c) Secretaría de Estado para la Información. Creada por Real Decreto 2157/1978, de 1 de septiembre, como ya dijimos, su estructura orgánica y funciones vienen determinadas en el Real Decreto 565/1979, de 16 de marzo, cuyo artículo 1.º establece: «La Secretaría de Estado para la Información es el órgano de coordinación de las relaciones del Gobierno con los Medios de Comunicación; armoniza las activida-

des de los servicios de información, prensa y relaciones públicas de la Administración central, facilita información sobre la actividad del Gobierno, ejerce las competencias que tiene atribuidas en materia de comunicación social y su titular actúa como portavoz del Gobierno.»

d) Secretaría de Estado para Asuntos Exteriores. Creada por Real Decreto 949/1979, de 27 de abril, por el que se reorganiza el Ministerio de Asuntos Exteriores, la nueva Secretaría de Estado se configura como un órgano de competencia general dedicado a colaborar con el ministro. Tendrá a su cargo la coordinación general de los órganos del Ministerio y ejercerá respecto a ellos las atribuciones genéricas de los secretarios de Estado, según el Decreto de julio de 1977 que prevé esta figura, y cuantas le delegue el ministro. La creación de este órgano en el Ministerio de Asuntos Exteriores se justifica en la exposición de motivos del Decreto en la necesidad de aplicar el principio de unidad de acción ante la creciente complejidad de las relaciones internacionales y la mayor presencia diplomática de España en el mundo.

e) Secretaría de Estado de Turismo. Creada, según vimos, por el Real Decreto de 4 de julio de 1977, sus funciones están previstas en el Real Decreto 2677/1977, de 6 de octubre, y en él se determina que ejercerá las competencias de la Ley de 8 de julio de 1963 en materia de turismo con las facultades genéricas enumeradas en la disposición final primera del Real Decreto 1558/1977, de 4 de julio, que crea la figura de los secretarios de Estado. El Real Decreto 300/1978, de 2 de marzo, mantiene a la Secretaría de Estado de Turismo con la misma estructura y funciones fijadas en el Decreto anteriormente citado.

f) Finalmente, la Secretaría de Estado para la Sanidad. Creada por Real Decreto 933/1979, de 27 de abril, en sustitución de la Secretaría de Estado para la Seguridad Social.

Como puede observarse, en un breve espacio de tiempo desde su creación en 1977 se han producido numerosos cambios de denominación, creación y supresión de varias Secretarías de Estado, que hacen de esta novedosa figura un órgano todavía no consolidado y con perfiles ambiguos.

Por lo demás, el Decreto de 4 de julio de 1977 establece que los secretarios de Estado podrán asistir para informar a los Consejos de Ministros y a las Comisiones Delegadas del Gobierno cuando sean convocados y asumirán las funciones del Subsecretario (art. 15 LRJ)

en aquellos Departamentos ministeriales que carecieren de él, siendo nombrados por Decreto acordado en Consejo de Ministros a propuesta del ministro respectivo (disp. final 1.^a, núms. 3, 4 y 5). Sus funciones específicas vienen reguladas en los párrafos 1 y 2 de la misma disposición final. Según ella, «los secretarios de Estado ejercerán, respecto de las unidades que se les adscriben, las atribuciones previstas en los números 1, 4, 5, 6, 7, 10 y 11 del artículo 14 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, sin perjuicio de la superior dirección del respectivo ministro». Se trata, pues, de atribuciones propias, de competencias específicas de estos nuevos órganos, opuestas a las competencias delegadas que la misma disposición final, en su párrafo 2, les atribuye: «Asimismo los secretarios de Estado podrán desempeñar cuantas funciones les delegue expresamente el ministro jefe del Departamento.»

Esta disposición final plantea, tal y como está enunciada, un problema de índole jurisdiccional al que quiero referirme brevemente para poner de relieve las dificultades que una implantación precipitada de las instituciones hace surgir y que debe preverse de cara a la futura regulación que del tema haya de hacerse. El problema se plantea en orden a determinar la competencia de los órganos jurisdiccionales llamados a conocer de los recursos contencioso-administrativos contra los actos de los secretarios de Estado. En concreto, una de las atribuciones que se les otorgan a los secretarios de Estado es la prevista, como competencia del ministro del Departamento, en el apartado 7 del artículo 14 de la Ley de Régimen Jurídico, que dice: «resolver, en última instancia, dentro de la vía administrativa, cuando no corresponda a una autoridad inferior, los recursos promovidos contra las resoluciones de los organismos y autoridades del Departamento...»; otra es la del apartado 5 del mismo artículo: «nombrar y separar a los funcionarios del Departamento. Destinar y ascender a los mismos cuando sea facultad discrecional del ministro», y la del apartado 6, que se refiere al ejercicio de la potestad disciplinaria... El problema se plantea a la hora de recurrir en vía contencioso-administrativa. ¿Ante qué Tribunal se interpondrá el recurso contencioso? El tema queda reducido a los actos administrativos del secretario de Estado ejerciendo competencias propias que son, como se ha dicho, las de la disposición final 1.^a, 1, del Real Decreto de 4 de julio de 1977. Respecto de las competencias ejercidas por delegación (disp. final 1.^a, 2, del mismo Real Decreto), parece claro que la competencia originaria es del

ministro y que, por tanto, los actos administrativos del secretario de Estado en uso de la delegación deben entenderse dictados por el ministro a efectos de delimitar la competencia jurisdiccional. Pero pienso que queda en pie el supuesto de las competencias propias del secretario de Estado. En efecto, la Ley Jurisdiccional no contempla, ni en los artículos 10 y 14, que regulan la competencia de las Audiencias Territoriales y del Tribunal Supremo, ni en el artículo 6.º del Real Decreto-ley 1/1977, de 4 de enero, que crea la Audiencia Nacional, la figura del secretario de Estado, y ello no podía ser de otra manera porque entonces no existía. Pues bien, los actos del secretario de Estado resolviendo recursos, actos que ponen fin a la vía administrativa, irán a un Tribunal u otro según el punto de vista—orgánico o funcional—que se adopte. Si se toma en consideración el punto de vista funcional—el secretario de Estado sustituye al ministro en las funciones que a éste le atribuía la Ley de Régimen Jurídico y, por tanto, sus actos seguirán el mismo régimen que los de los ministros—, los actos del secretario de Estado irán a las Audiencias Territoriales cuando resuelvan recursos de alzada confirmando el acto del inferior [artículo 10, 1, c), LJ], y a la Audiencia Nacional cuando resolviendo en alzada reformen el acto del inferior, y en todos los demás supuestos [art. 6.º, 1, del Real Decreto-ley de 4 de enero de 1977, en relación con los arts. 10, 1, c) *in fine* y 14, 1, A), b) de la LJ]. Si, por el contrario, se adopta el punto de vista orgánico—el secretario de Estado es una nueva figura, un órgano de la Administración intermedio entre el ministro y el subsecretario, como dice la exposición de motivos del Real Decreto de 4 de julio de 1977 que los crea, independientemente de las funciones que se le atribuyen—, esta opción implica dar primacía al dato de la subordinación al ministro en la escala jerárquica, y los actos administrativos del secretario de Estado irán a las Audiencias Territoriales en los supuestos del artículo 10, 1, b) LJ («los actos y resoluciones dictadas por órganos de la Administración pública, cuya competencia se extienda a todo el territorio nacional, y cuyo nivel orgánico sea inferior a ministro en materias de personal, propiedades especiales y expropiación forzosa») y 10, 1, c) (resolución de recursos en cualquier sentido), y a la Audiencia Nacional en el resto de los supuestos [art. 6.º, 1, del Real Decreto-ley de 4 de enero de 1977, en relación con el art. 14, 1, A), c) LJ].

La disparidad de órganos competentes, según se adopte uno u otro criterio, se plantea así, si no me equivoco, en los siguientes casos:

A) *Actos administrativos en materia de personal:*

- Punto de vista funcional: Audiencia Nacional [art. 14, 1, A), b) LJ, y 6, 1, Real Decreto-ley 4-1-1977].
- Punto de vista orgánico: Audiencia Territorial [art. 10, 1, b) LJ].

B) *Actos administrativos en el resto de las materias:*

- Con cualquiera de los puntos de vista van estos actos a la Audiencia Nacional, pero por la aplicación de diversos preceptos legales:
- Punto de vista funcional: Audiencia Nacional [art. 14, 1, A), b) LJ, y 6, 1, Real Decreto-ley 4-1-1977].
- Punto de vista orgánico: Audiencia Nacional [art. 14, 1, A), c) LJ, y 6, 1, Real Decreto-ley 4-1-1977].

C) *Actos administrativos resolviendo recursos de alzada que reformen el acto del inferior:*

- Punto de vista funcional: Audiencia Nacional [art. 14, 1, A), b) LJ, y 6, 1, Real Decreto-ley 4-1-1977].
- Punto de vista orgánico: Audiencia Territorial [art. 10, 1, c) LJ].

En el resto de las combinaciones el órgano judicial no varía.

De ahí la necesidad de perfilar el carácter y las atribuciones de este nuevo órgano y de redistribuir las competencias de los órganos jurisdiccionales contencioso-administrativos que la figura del secretario de Estado viene a complicar aún más de lo que ya de por sí estaban.

6. Por lo demás, ni la Ley de Régimen Jurídico, ni el Decreto de 4 de julio de 1977, se refieren a los otros dos temas a tocar en este trabajo: las Vicepresidencias del Gobierno y los órganos de apoyo de los ministros. Respecto al primero de ellos, hay que decir que si bien por Decreto-ley 25/1982, de 10 de julio, se nombró vicepresidente del Gobierno se trataba más bien de una creación *ad personam*, pues la figura no se institucionalizó hasta la Ley Orgánica del Estado de

10 de enero de 1967, en cuyo artículo 13, II, se disponía: «El Consejo de Ministros, constituido por el presidente del Gobierno, *el vicepresidente o vicepresidentes si los hubiere*, y los ministros, es el órgano que determina la política nacional...». De esta posibilidad se hizo uso llegando a existir tres vicepresidentes vinculados a diversas carteras ministeriales, pero la regulación del cargo, inexistente en la LRJ, era —y es— realmente vaga e insuficiente, dado que lo único que la LOE decía es que los vicepresidentes eran miembros del Gobierno y que en caso de fallecimiento, dimisión, destitución o incapacidad del presidente asumían interinamente sus funciones (art. 16 LOE), sin que esta Ley previera los casos de sustitución por enfermedad o ausencia del territorio nacional del presidente, de forma que ha podido llegar a decirse que todo parece apuntar a «una condición atribuida a título personal, sin que ello suponga que exista un órgano. Hay vicepresidente (o vicepresidentes), pero no existe la vicepresidencia del Gobierno» [BAENA DEL ALCÁZAR, que destaca otros puntos conflictivos de la regulación, como, por ejemplo, la presidencia de las Comisiones Delegadas del Gobierno que el ministro de la Presidencia tiene atribuida por ley, en representación del presidente (art. 7 LRJ), sin que la Ley Orgánica sugiriera una posible delegación en los vicepresidentes]. Por ello se ha tenido que obrar de forma un tanto ambigua y dependiendo de las circunstancias del momento. Así, el Decreto 1/1974, de 3 de enero, por el que se nombraron tres vicepresidentes, disponía que éstos desempeñarían las funciones «que expresamente les delegue el presidente del Gobierno, a quien sustituirán por este orden (el que se indica) en casos de vacante, ausencia o enfermedad»; facultades perfectamente lógicas, pero desprovistas de apoyatura legal si no era con una interpretación extensiva de la LOE y la LRJ que planteaba numerosos interrogantes en cuanto a su adecuación. Del mismo tenor literal fue el Real Decreto 1016/1976, de 7 de julio, por el que nombraron los dos vicepresidentes entonces existentes, uno, el primero, sin cartera, y el segundo, en la persona del ministro de la Presidencia, aunque no vinculado el cargo a este Departamento. La misma fórmula se utiliza en el Real Decreto 2217/1976, de 22 de septiembre, por el que se sustituye al vicepresidente primero.

La remodelación del Gabinete de julio de 1977 y la creación de nuevos Departamentos ministeriales dio lugar a un cambio en el número de vicepresidentes y a una explicitación de las funciones de uno de ellos. En efecto, se mantiene el vicepresidente primero, vinculado

a la cartera de Defensa, con las mismas funciones anteriormente expuestas. Pero por Real Decreto 1562/1977, de 4 de julio, se nombran los vicepresidentes segundo y tercero, el primero de ellos en la persona del ministro de Economía, al que le corresponderá «la dirección de la política económica, bajo la directa dependencia del presidente del Gobierno, y presidirá en su ausencia, y por delegación de éste, la Comisión Delegada de Asuntos Económicos», con lo que al vincular estas funciones al vicepresidente, de alguna manera se vincula el cargo al ministro de Economía. Así parece desprenderse del Real Decreto 230/1978, de 24 de febrero, que nombra nuevo vicepresidente segundo y ministro de Economía «con las atribuciones que se le confieren a dicho cargo en el Real Decreto 1562/1977, de 4 de julio», desapareciendo la vicepresidencia tercera que ocupaba un ministro sin cartera y que no tenía encomendada, a tenor del Real Decreto 1562/1977, ninguna competencia específica distinta de las señaladas genéricamente con anterioridad.

En la actualidad, una vez que ha entrado en vigor la Constitución, en el Gabinete ministerial de abril de 1979 se han nombrado dos vicepresidentes y ninguno vinculado a una cartera ministerial. El primero, nombrado por Real Decreto 709/1979, de 5 de abril, «desempeñará las funciones que le delegue el presidente y se encargará de la coordinación de los asuntos de la seguridad y defensa nacional, cuando no la ejercite directamente el presidente». El segundo, nombrado por Real Decreto 710/1979, de 5 de abril, desempeñará igualmente las funciones que le delegue el presidente y «se encargará de la coordinación de los asuntos económicos cuando no la ejercite directamente el presidente».

La situación actual no vincula, pues, las Vicepresidencias a un cargo ministerial, como parecía apuntarse con anterioridad; no se plantea siquiera el tema de la sustitución del presidente en los Decretos citados, aunque parece que va de suyo, y existe la impresión de que hoy se configuran los vicepresidentes o, al menos, uno de ellos, como unos superministros encargados de coordinar un área amplia de la actividad administrativa. Por lo demás, su figura, independizada en el artículo 98,1 de la Constitución, se asemeja, al no disponer de cartera ministerial propia, a la de un ministro sin cartera.

En resumen, hoy existen dos vicepresidentes cuyas funciones, al margen de las específicamente atribuidas en los Decretos de nombramiento, serán las que expresamente les delegue el presidente, por

un lado, y las de sustitución del mismo en los casos de ausencia, vacante o enfermedad, por otro. Pero, en cualquier caso, los vaivenes sufridos en tan breve espacio de tiempo replantean la necesidad de una regulación concreta de carácter general que sirva de marco al nombramiento de estos órganos superiores de la Administración.

7. En cuanto a los órganos de apoyo de los ministros la LRJ guarda también un elocuente silencio. Ciertamente es esta ley la que institucionaliza y generaliza los secretarios generales técnicos de los Departamentos, confiriéndoles funciones de apoyo logístico al Ministerio en tanto que unidad orgánica, más que al ministro cabeza de esa unidad. El artículo 19 de la LRJ, en efecto, establecía:

«En los Ministerios civiles podrá existir un secretario general técnico, con categoría de director general, para realizar estudios y reunir documentación sobre las materias propias del Departamento, especialmente en orden a:

1. Elaborar los proyectos de planes generales de actuación y los programas de necesidades del Departamento.
2. Prestar asistencia técnica y administrativa al ministro en cuantos asuntos éste juzgue conveniente, con vistas a la coordinación de los servicios.
3. Proponer las reformas que se encaminen a mejorar y perfeccionar los servicios de los distintos centros del Ministerio y preparar la relativa a su organización y métodos de trabajo, atendiendo principalmente a los costes y rendimientos.
4. Proponer las normas generales sobre adquisición de material y cuantas disposiciones afecten al funcionamiento de los servicios.
5. Preparar compilaciones de las disposiciones vigentes que afecten al Ministerio, proponer las refundiciones o revisiones de textos legales que se consideren oportunas y cuidar de las publicaciones técnicas, periódicas o no, del Ministerio.
6. Dirigir y facilitar la formación de las estadísticas acerca de las materias de la competencia del Departamento, en colaboración con el Instituto Nacional de Estadística, y las demás que se estimen convenientes.

Para el cumplimiento de las anteriores funciones podrá recabar de las Direcciones Generales y organismos del Departamento, así como de sus servicios descentralizados, cuantos informes, datos y documentos considere precisos para el cumplimiento de sus fines.»

Pero falta, con todo, una mención, siquiera sea ambigua y de pasada, de algo semejante al Gabinete del ministro en Francia. La necesidad de tal Gabinete se debió de hacer notar, sin embargo, y encontramos rastros de ello en algunas disposiciones aisladas que no hacen sino confirmar también en este caso el carácter asistemático y coyuntural con que se obra. Por poner sólo un par de ejemplos, separados en el tiempo, citamos nada más la *Orden* de 17 de noviembre de 1951 que crea el Gabinete técnico del ministro de Hacienda, y el *Decreto* de 26 de julio de 1973 que lo reorganiza (obsérvese el distinto rango normativo de ambas disposiciones), atribuyéndole funciones de «asesoramiento técnico y de colaboración que se le confíen en relación con las materias propias del Departamento. Estará a las órdenes directas del ministro y tendrá a su frente un jefe, con categoría de subdirector general, designado libremente por aquél».

Ultimamente las disposiciones orgánicas suelen referirse con algo más de detenimiento a este tema e incluso hay una reciente referencia en una norma relativa a los funcionarios públicos, pero sin que se haya previsto una regulación y una sistematización de conjunto. En efecto, en el Real Decreto-ley 22/1977, de 30 de marzo, relativo a las retribuciones de los funcionarios públicos, los párrafos 3 y 4 del artículo 7.º disponen:

«3. La retribución del personal de asesoramiento, que hasta un máximo de cinco podrá nombrar cada vicepresidente o ministro, y el número de los que lo sean por el presidente del Gobierno, se fijará en función de la naturaleza del puesto.

4. El cese de este personal eventual y de asesoramiento será automático cuando se produzca el de la autoridad que efectuó el nombramiento.»

Como puede comprobarse, se establece un máximo de cinco asesores para vicepresidentes y ministros, no se fija tope para los del pre-

sidente y se dispone el cese de este personal cuando se produzca el de la autoridad que los nombró.

Entre las normas orgánicas que afectan a este tema podemos destacar:

— Decreto 2213/1978, de 16 de septiembre, sobre reajustes orgánicos de la Presidencia del Gobierno, cuyo artículo 1.º dice así:

«Artículo 1.º 1. La Subsecretaría de Despacho y la Subsecretaría Técnica, directamente dependientes del presidente del Gobierno en el desempeño de sus cometidos específicos, están orgánica y administrativamente encuadradas en la Presidencia del Gobierno.

2. Del mismo modo estarán inmediatamente adscritos al presidente del Gobierno el Servicio Central de Documentación, *el Gabinete* y la Secretaría del presidente, de la cual dependerá una Oficina de Protocolo.

3. El presidente del Gobierno estará asistido por *asesores especiales directamente adscritos al mismo, cuyo número y demás circunstancias se determinarán en las plantillas orgánicas de la Presidencia del Gobierno. Serán nombrados y separados libremente* por la Presidencia del Gobierno y, cuando tales nombramientos recaigan sobre funcionarios de carrera, éstos conservarán cuantos emolumentos les correspondan por razón de los Cuerpos a que pertenezcan, los cuales serán satisfechos por los Departamentos de origen con cargo a sus respectivas consignaciones presupuestarias»,

y en cuyo artículo 3.º, 2, se prevé que dependa del ministro de la Presidencia un Gabinete Técnico.

— Decreto 596/1977, de 1 de abril, cuyo artículo 2.º, 2, hacía depender del entonces ministro secretario del Gobierno:

«El Gabinete del ministro secretario del Gobierno, cuyo titular tendrá categoría de director general y asistirá al ministro en las funciones de su competencia. Del director de dicho Gabinete dependerá el secretariado del Gobierno.»

— Decreto 1302/1977, de 10 de junio, que estructura el Gabinete del ministro secretario del Gobierno, creado por el Decreto anteriormente citado, en los siguientes términos:

«Artículo 1.º Corresponde al director del Gabinete del ministro secretario del Gobierno, que tiene categoría administrativa de director general, las *funciones de asistencia inmediata y directa* al ministro en las materias que son competencia del mismo y el ejercicio de la *labor de coordinación y estudio* en los asuntos que éste le encomiende.

Art. 2.º El Gabinete del ministro secretario del Gobierno se estructura de la siguiente forma:

La Secretaría General del Gabinete, con nivel orgánico de Subdirección General.

Dos vocales asesores.

Cuatro directores de programa.

Art. 3.º La Secretaría General del Gabinete asistirá al director general jefe del mismo en las funciones que le son propias y en la tramitación y despacho de expedientes.»

— Decreto 1692/1977, de 11 de julio, publicado con posterioridad al Decreto de 4 de julio de 1977, que reestructura los órganos de la Administración central del Estado, y que reza así:

«Artículo 1.º Los *asesores especiales del presidente* del Gobierno, creados por el Decreto 2213/1976, de 16 de septiembre, *pasarán a denominarse consejeros del presidente del Gobierno y su nombramiento y remoción serán efectuados libremente* por Real Decreto, a propuesta del presidente del Gobierno.

Art. 2.º El vicepresidente tercero del Gobierno estará asistido por un adjunto con categoría administrativa de subsecretario y un Gabinete Técnico que desarrollarán las funciones que el vicepresidente les encomiende.

Art. 3.º 1. Como órgano de apoyo y asistencia del ministro adjunto para las Regiones se crean los siguientes Servicios o Unidades de actuación:

.....

Un Gabinete Técnico.

2. Como órganos de apoyo y asistencia del ministro adjunto para las Relaciones con las Cortes se crean los siguientes Servicios o Unidades de actuación:

.....

Un Gabinete Técnico.

Art. 4.º Sin perjuicio de lo establecido en el número 3 del artículo 7.º del Real Decreto-ley 22/1977, de 30 de marzo, podrán adscribirse a los Servicios o Unidades de actuación del vicepresidente tercero, del ministro adjunto para las Relaciones con las Cortes, así como del ministro adjunto para las Regiones, *consejeros técnicos, directores de Programas o asesores técnicos* en el número que se determine en la plantilla orgánica de la presidencia.

Art. 5.º *El Gabinete del ministro secretario del Gobierno, creado por el Real Decreto 596/1977, de 1 de abril, y estructurado por el Real Decreto 1302/1977, de 10 de junio, se denominará en lo sucesivo Oficina de Coordinación del Ministerio de la Presidencia.»*

Es decir, que, como puede comprobarse, prácticamente no se hace sino cambiar la denominación de los asesores presidenciales y el nombre del hasta entonces Gabinete del ministro secretario del Gobierno.

— Decreto 2761/1977, de 28 de octubre, que reorganiza la Presidencia del Gobierno y que dispone:

«Artículo 1.º 1. La Presidencia del Gobierno está integrada por el presidente del Gobierno y el conjunto de órganos de la Administración que tienen como misión asistirle permanentemente en el ejercicio de sus funciones.

2. Son órganos de apoyo al presidente del Gobierno:

A) El Ministerio de la Presidencia.

B) Los consejeros del presidente del Gobierno a que se refieren el artículo 1.º, 3, del Real Decreto 2213/1976, de 16 de septiembre, y el artículo 1.º del Real Decreto 1692/1977, de 11 de julio.

ANTE LA REFORMA ADMINISTRATIVA

- C) El Gabinete del presidente.
- D) La Secretaría del presidente.

Art. 2.º 1. Dependerán directamente del ministro de la Presidencia los siguientes órganos:

A) Secretaría de Estado para la Administración pública (asistida por un Gabinete Técnico, a tenor de lo dispuesto en el artículo 10, 1, de este mismo Decreto).

B) Secretaría General Técnica.

C) Oficina de Coordinación (antiguo Gabinete del ministro secretario del Gobierno).

D) Dirección General del Centro de Investigaciones Sociológicas.

E) Dirección General del Instituto Nacional de Prospectiva.

F) Oficina de Servicios Informativos.

2. Dependerá asimismo del ministro de la Presidencia la Comisión Asesora de Investigación Científica y Técnica» (hoy integrada en el Ministerio de Universidades).

El artículo 14 de este Real Decreto crea un órgano en cierto modo original y, a mi parecer, útil y de deseable generalización: el Consejo de Dirección del Ministerio. En concreto, dicho artículo dice así:

«Presidido por el ministro de la Presidencia, existirá un Consejo de Dirección, que integrarán, junto con el ministro, el secretario de Estado para la Administración pública, el secretario general técnico y los directores generales. El director general de la Oficina de Coordinación actuará como secretario.»

Finalmente queda por citar el Real Decreto 2158/1978, de 1 de septiembre, que estructura el Gabinete del presidente del Gobierno, con nivel orgánico de Subsecretaría, para prestar «asistencia al presidente del Gobierno siempre que así lo requiera, y ejercerá cuantas funciones por él le sean encomendadas», estando integrado por «una Secretaría General, una Dirección de Estudios y una Dirección de Coordinación, con rango de director general, cuyos titulares serán nombrados por Real Decreto» (art. 3.º).

Como puede observarse, se advierte en todas estas disposiciones improvisación y falta de homogeneidad, cambios de nombre, diferentes rangos normativos (es claro en el ejemplo citado del Gabinete del ministro de Hacienda de 1951 y las demás disposiciones), distintos niveles orgánicos y categorías personales de los jefes del Gabinete (subdirector general en un caso, director general y subsecretario en otros). En suma, ausencia de una normativa genérica, sistemática y global, de la que no es más que una mera aproximación el artículo 7.º, 3, del Real Decreto 22/1977, de 30 de marzo, que, por cierto, tampoco está incluido en una norma orgánica o de régimen jurídico general, sino en una disposición tangencial en este tema como es un Decreto-ley de retribuciones de los funcionarios públicos.

Los ejemplos citados con anterioridad podrían multiplicarse. Quiero señalar ahora únicamente una norma reciente que de algún modo es una excepción y se acerca bastante a lo que aquí se va a defender como función y característica del gabinete de un ministro. Me refiero al Real Decreto 1000/1979, de 27 de abril, por el que se aprueban las normas orgánicas provisionales del Ministerio de Universidades e Investigación. En el artículo 3.º de este Decreto se dice: «1. El titular del Departamento contará con un Gabinete que le prestará asistencia directa.

2. Serán funciones del Gabinete del ministro: la especial atención y, en su caso, tramitación de los asuntos parlamentarios relacionados con el Ministerio de Universidades e Investigación; la responsabilidad de la relación con los medios y órganos de comunicación social, para lo que contará con la Oficina de Prensa del Ministerio, y todas aquellas que le encomiende el titular del Departamento.» Aquí no se alude para nada a niveles orgánicos o categorías administrativas, sino que se pone el acento en las funciones e implícitamente se alude a la libertad de elección y confianza del ministro en los miembros de su Gabinete.

Que esto es un dato aislado, lo demuestran otras normas que pueden servir de contrapunto. Así, en el mismo diario oficial donde se publicaba el citado Decreto, el mismo día aparecía también el Real Decreto 999/1979, de 27 de abril, sobre organización del Ministerio de Administración Territorial, en cuyo artículo 1.º, 2, se dispone escuetamente: «Como órgano de asistencia inmediata al ministro del Departamento, existirá un Gabinete Técnico con categoría de Subdirección General» (en otros, como se ha visto, se fijan otras categorías, pero en todo caso persiste la estructura de organigrama). Otro ejemplo

contradictorio: la Orden de 2 de mayo de 1979 del ministro del Interior por la que se adscribe la Oficina de Prensa del Departamento a la Secretaría General Técnica, porque «las oficinas de Prensa manifiestan una indudable afinidad con las de información y relaciones públicas que corresponden a la Secretaría General Técnica del Ministerio del Interior, con arreglo a las disposiciones vigentes», aunque es de observar que el artículo 19 de la Ley de Régimen Jurídico, que es quien define las competencias de las Secretarías Generales Técnicas, no dice nada al respecto. Pero lo que trato de resaltar es la distinta ubicación de la Oficina de Prensa en esta Orden del Ministerio del Interior y en el Ministerio de Universidades, y las razones aducidas, en este caso, para hacerla depender de la SGT o las que se intuyen en el otro para adscribirla al Gabinete del ministro, lo que está más en la línea del concepto de gabinete que vamos a defender.

Finalmente, y también como contraste frente a la libertad de elección del jefe del Gabinete, cabe citar la Orden de 27 de abril de 1979 del ministro del Interior por la que se nombra jefe del Gabinete Técnico del ministro del Interior, «de conformidad con lo dispuesto en el Decreto 1106/1966, de 28 de abril», que es nada más y nada menos que el Reglamento de provisión de vacantes de los Cuerpos Generales de la Administración del Estado, con lo que la libertad de opción queda muy reducida.

En resumen, e insistiendo en algo que ya se ha dicho: contradicciones, falta de sistemática, ausencia de un tratamiento genérico y unitario, improvisación, lo que puede dar lugar a desconexiones entre el ministro y sus órganos de apoyo o entre los distintos Ministerios.

8. En conclusión, la situación general actual en el tema que nos ocupa puede resumirse así: el número de los ministros se ha de fijar en un texto con valor de ley y viene determinado, en la actualidad, por el Real Decreto 1558/1977, de 4 de julio, con las modificaciones introducidas por el Real Decreto 708/1979, de 5 de abril (ambos dictados en virtud de una dudosa autorización concedida por el art. 26 del Real Decreto-ley 18/1976, de 8 de octubre); existe la posibilidad de nombrar ministros sin cartera (art. 4.º de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración Civil del Estado de 26 de julio de 1957); las competencias ministeriales genéricas están previstas en el artículo 14 de la citada LRJ; la nueva figura de los secretarios de Estado, recientemente creada, tiene un perfil no del todo acabado y unas compe-

tencias —propias y delegadas— que deben configurarse con mayor precisión; los vicepresidentes del Gobierno están desdibujados tanto en su aspecto político como administrativo, y, finalmente, nada institucionalizado existe con carácter general en relación a los órganos auxiliares y de apoyo de los ministros.

III. EL TEXTO CONSTITUCIONAL Y SU INCIDENCIA EN ESTE TEMA

Este es el panorama actual, a grandes rasgos. ¿Cómo incide en él el texto constitucional?, ¿qué previsiones existen?, ¿qué posibilidades permite?, ¿qué líneas futuras es posible aventurar en su desarrollo?

En realidad, hemos de decirlo ya de antemano, la Constitución no es muy explícita a este respecto —y seguramente no podía ser de otra forma so pena de una innecesaria prolijidad de la que, por cierto, no anda escasa en otros temas—, la Constitución no es muy explícita, digo, pero da pie, al remitir el tema a la ley, para elaborar un texto legal que aborde con detalle todos estos problemas.

Los artículos que interesa destacar son, esencialmente, dos: el 98 y el 103.

El artículo 98 de la Constitución dice así:

«1. El Gobierno se compone del presidente, de los vicepresidentes en su caso, de los ministros y de los demás miembros que establezca la ley.

2. El presidente dirige la acción del Gobierno y coordina las funciones de los demás miembros del mismo, sin perjuicio de la competencia y responsabilidad directa de éstos en su gestión.

3. Los miembros del Gobierno no podrán ejercer otras funciones representativas que las propias del mandato parlamentario, ni cualquier otra función pública que no derive de su cargo, ni actividad profesional o mercantil alguna.

4. La ley regulará el Estatuto e incompatibilidades de los miembros del Gobierno.»

El artículo 103, por su parte, dice así, en lo que ahora interesa:

«2. Los órganos de la Administración del Estado son creados, regidos y coordinados de acuerdo con la ley.»

Conviene hacer algunas observaciones a propósito de estos artículos, antes de seguir adelante. El texto constitucional aprobado por los Plenos del Congreso y del Senado, tras el dictamen de la Comisión mixta ha sufrido algunas modificaciones que es preciso subrayar.

Con anterioridad al texto definitivo el problema residía en averiguar si la regulación del Gobierno, en concreto el número y denominación de los Ministerios, necesitaba ser objeto de una ley orgánica; ley orgánica que sí era precisa, a tenor del entonces artículo 97, 2 (hoy 98, 4), para regular el Estatuto de los miembros del Gobierno.

Al adoptar la Constitución la fórmula francesa de las leyes orgánicas y fijar en el artículo 80 del texto del Senado (hoy 81) una enumeración de las mismas destacaba la referencia a «las relativas... a la organización de las instituciones *fundamentales* del Estado» (esta referencia ha desaparecido del texto definitivo), lo que incitaba a preguntarse: el Gobierno ¿es una institución fundamental? Parecía que sí, pero ¿y los ministros? Aquí la respuesta era más dudosa, sobre todo si se tenía en cuenta que la redacción dada por el Senado a este inciso parecía más restrictiva que la que traía del Congreso de acuerdo con cuyo texto eran leyes orgánicas «las relativas... a la organización de las instituciones *centrales* del Estado», entre las que sí que habría que incluir a los ministros. La distinción tenía cierta importancia, dados los requisitos a que se somete la aprobación de este tipo de leyes.

Nada había que objetar, en principio, a que una Ley orgánica regulara todo el tema del Gobierno incluyendo su organización, competencias y atribuciones de los ministros y demás posibles miembros del Gobierno, incluso fijando allí su número y denominación. Pero, sin embargo, parecía excesivo someter a tan rígido procedimiento el simple cambio de denominación, la nueva creación o la pura desaparición de un Ministerio cualquiera. A mi juicio, incluso con el texto aún no definitivo, no podía sacarse esta conclusión sino más bien la contraria, es decir, la no necesidad de Ley orgánica para un cambio en el número y denominación de los Ministerios. En efecto, el primitivo texto del actual artículo 98 fue modificado en el Senado de forma que podía servir de base para la interpretación que se proponía. El texto aprobado por el Congreso era el siguiente:

«1. El Gobierno se compone del presidente, de los vicepresidentes en su caso, de los ministros y demás miembros que establezca la ley.

2. Una ley orgánica regulará *la composición del Gobierno* y el estatuto e incompatibilidades de sus miembros.»

Lo destacado fue, justamente, lo que desapareció en la versión del Senado, de forma que la ley orgánica sólo era necesaria para el estatuto e incompatibilidades de los miembros del Gobierno.

Ahora ya no es necesario acudir a interpretaciones más o menos forzadas o malabarismos hermenéuticos. Es claro que el actual artículo 98 en ningún caso habla ya de que la ley orgánica regulará la composición del Gobierno, es decir, el número y denominación de los Ministerios, pero es que, además, se ha suprimido incluso toda referencia a la ley orgánica en el artículo 98 y, por su parte, el artículo 81 que se refiere a las leyes orgánicas omite, en su texto final y definitivo, cualquier alusión a nuestro tema. Dicho artículo, en efecto, dispone:

«1. Son leyes orgánicas las relativas al desarrollo de los derechos fundamentales y de las libertades públicas, las que aprueban los Estatutos de Autonomía y el régimen electoral general y las demás previstas en la Constitución.»

De manera que, en lo sucesivo, pueden modificarse, suprimirse, crearse, refundirse o segregarse diferentes Ministerios con denominaciones diversas, tarea que puede quedar atribuida a la ley ordinaria, que es justamente a la que se refiere el artículo 103, 2, cuando afirma que «los órganos de la Administración del Estado (ahí hay que incluir los Ministerios) son creados, regidos y coordinados de acuerdo con la ley».

Pero volvamos al texto constitucional. He dicho hace un momento, al margen de las observaciones anteriores, que el texto es lo suficientemente vago e inconcreto como para dar pie a diferentes opciones y regulaciones en la ley o leyes que lo desarrollen en este punto. Pero fija ya una serie de posibilidades de cara a esa futura ley: regular la figura del vicepresidente, la de otros miembros del Gobierno distintos de los ministros, fijar las competencias de los

ministros «en su gestión» (art. 98, 2), etc., sin perjuicio de tocar otros temas, no directamente aludidos en los artículos citados, como el *de los ministros sin cartera* o los órganos de apoyo de cada uno de los miembros del Gabinete.

A todo ello me voy a referir a continuación.

Pero antes interesa hacer notar cómo, en este punto, el texto constitucional español no difiere sustancialmente de lo que otras Constituciones modernas establecen. En efecto, no todas las Constituciones se refieren al tema y las que lo hacen aluden al mismo en términos muy parecidos a lo dispuesto en los párrafos primero y cuarto del artículo 98 de nuestro texto fundamental, más atrás transcrito. Así, por ejemplo, la Constitución francesa de 1958 no alude para nada al número y atribuciones de los ministros y demás posibles miembros del Gobierno en los artículos 20 al 23 referidos a éste. Tampoco la Ley Fundamental de Bonn de 23 de mayo de 1949 es muy explícita en los artículos 62 a 69 referentes al Gobierno federal, aunque hace alguna mención más que la Constitución francesa. Así, el artículo 62 establece que «El Gobierno Federal se compone del canciller federal y de los ministros», el artículo 69, 1 crea la figura del vicepresidente al decir que «El canciller federal nombrará a un ministro federal para el cargo de vicescanciller» y el 65 recuerda que dentro de la dirección política que fija y asume el canciller «cada ministro federal dirige por sí y bajo su propia responsabilidad los asuntos de su cartera».

Por su parte, la Constitución italiana de 1947 es mucho más parecida a la nuestra en este punto y en su artículo 92 establece que «El Gobierno de la República se compone del presidente del Consejo y de los ministros, quienes constituyen, juntos, el Consejo de Ministros». «La ley regulará la organización de la Presidencia del Consejo y establecerá el número, competencias y organización de los ministerios» (art. 95, párrafo 3).

Otro texto constitucional más reciente, el portugués de 1976, establece en su artículo 186:

«1. El Gobierno estará constituido por el primer ministro, por los ministros y por los secretarios y subsecretarios de Estado.

2. El Gobierno podrá incluir uno o más de un vicepresidente.

3. El número, la designación y las atribuciones de los ministros y secretarios de Estado, así como las formas de coordinación entre ellos, serán determinadas, según los casos, por los decretos de nombramiento de titulares respectivos o por decreto-ley.»

Si comparamos estos textos con el español observamos que no hay excesivas diferencias entre ellos. En tres apartados podemos clasificar los datos a comparar:

a) La referencia a «los demás miembros» del Gobierno, aparte de los ministros, sólo la hallamos en la Constitución portuguesa que, sin embargo, es más explícita y concreta al constitucionalizar a los secretarios y subsecretarios de Estado. El texto español, más flexible, permite incluirlos o no según las circunstancias de cada momento, que determinará la ley, lo que me parece más acertado.

b) La alusión a la posible existencia de uno o varios vicepresidentes se encuentra, igual que en el texto español, en la Constitución portuguesa y en la Ley Fundamental de Bonn, si bien en ésta no se alude a la posibilidad de varios vicecancilleres, sino a uno solo.

c) Finalmente, la remisión a la ley en cuanto al número y competencias de los ministros que hemos apuntado más atrás es explícita en Italia también.

Con todo, las posibilidades de desarrollo del texto constitucional español son amplias y no difieren, como se ha dicho, de lo previsto en otras normas constitucionales. Si he querido subrayar esto ahora ha sido, simplemente, porque será a la experiencia y práctica del Derecho comparado adonde hemos de asomarnos a la hora de vislumbrar las posibilidades de desarrollo concreto de las previsiones constitucionales. Es, precisamente, lo que vamos a hacer a continuación descendiendo al terreno de las opciones concretas.

IV. ANTE EL DESARROLLO DEL TEXTO CONSTITUCIONAL: HIPÓTESIS Y POSIBILIDADES

1. *Los ministros del Gobierno*

Ya ha quedado dicho antes que la Constitución apenas si indica nada, explícitamente, en relación a la organización de los Ministerios y número y atribuciones de los ministros. Guarda también silen-

cio en cuanto a sus órganos de apoyo. Por tanto, todas las precisiones, en este sentido, deben provenir de la ley ordinaria. Esto tampoco es ninguna novedad en la historia de nuestro constitucionalismo. Si exceptuamos la Constitución de Cádiz, que fijaba en siete el número de secretarios de Despacho (Estado; Gobernación del Reino; Ultramar; Gracia y Justicia; Hacienda; Guerra, y Marina), el resto de las Constituciones guarda silencio. Pero incluso esta misma Constitución preveía su cambio al decir: «Las Cortes sucesivas harán en este sistema de secretarios de Despacho la variación que la experiencia o las circunstancias exijan» (art. 222), y remitía a «un reglamento particular aprobado por las Cortes» para señalar «a cada Secretaría los negocios que deban pertenecerle» (art. 224). Más de cien años después la Constitución republicana de 1931 se limitaba a decir que «a los ministros corresponde la alta dirección y gestión de los servicios públicos asignados a los diferentes departamentos ministeriales».

Así, pues, hoy ¿qué criterios habrá que adoptar en cuanto al número y atribuciones de los ministros? Creo que, en este orden de cosas, hay que tener en cuenta tanto la naturaleza de la función ministerial como las enseñanzas de la experiencia y el Derecho comparado, no perdiendo de vista la realidad actual española y las exigencias del presente.

El Ministerio —y el ministro— es una pieza esencial en los países de régimen parlamentario. Por otra parte, la Administración del Estado se asienta en el sistema ministerial pudiéndose decir, según la definición de ORLANDO, que recuerda, entre otros, Adolfo POSADA, que el Ministerio es aquella institución destinada a la dirección de una de las grandes partes en que se divide la actividad del Estado, concretada en la Administración y que comprende, como unidades inferiores, tanto los órganos centrales como los periféricos; aunque normalmente se utiliza la expresión para designar los órganos superiores de la Administración central.

El ministro, por su parte, es el titular del órgano y el cargo que, como ha dicho ALESSI, resume, califica y representa al órgano entero tanto en las relaciones externas como en las relaciones interorgánicas y en quien culmina cada una de las ramas en que se divide la Administración.

La figura del ministro viene, en general, muy escuetamente dibujada por la ley, pero hay una clara tendencia realista a regularla.

Se puede decir, en una primera aproximación, que son ministros quienes forman parte del Gobierno, aseveración que, con ser verdad, no lo es del todo. Por un lado, porque cada vez se admite con más frecuencia la presencia en el Gobierno de otros miembros no ministros. La propia Constitución así lo deja entrever en el artículo 98 al referirse a «los demás miembros que establezca la ley», abriendo paso a la figura del secretario de Estado. Pero, además, en algún país, como Inglaterra, no todos los jefes de Departamentos ministeriales integran el Gabinete sino que su composición depende, en parte de la tradición y en parte de las necesidades sentidas en cada momento. Pero el caso inglés es una excepción que no responde a nuestras tradiciones constitucionales, aunque no haya dejado de influenciar en la creación de ciertas instituciones del resto de los países europeos, como luego se verá. Tampoco el ministro que configura la Constitución tiene parangón con los ministros de los países presidencialistas como es el caso típico de los Estados Unidos donde toda la actividad política gira en torno al presidente que les nombra como colaboradores suyos. De la misma forma nuestro Derecho no ha conocido las diversas figuras ministeriales de un país tan próximo a nosotros como Francia, donde al lado de los ministros jefes de Departamento han existido los llamados ministros de Estado, ministros delegados ante el primer ministro, secretarios de Estado (éstos recientemente creados en España)... Sobre la conveniencia o no de estas figuras hablaremos más adelante. Baste decir ahora, en conclusión, que si exceptuamos a los ministros sin cartera, a los que habremos de referirnos, las notas que caracterizan al ministro son las siguientes:

- Formar parte del Gobierno.
- Estar al frente, con plena responsabilidad, de la suprema autoridad del Departamento que dirige y representa.

Por ello, los ministros tienen una doble función, un doble carácter: político y administrativo, que determina que su estudio pueda hacerse desde la perspectiva del Derecho político o constitucional y desde el punto de vista del Derecho administrativo.

La función o el carácter político del ministro se deriva, sobre todo, del hecho de que forma parte del Gobierno como organización colegial que impulsa y decide los asuntos públicos bajo la dirección del presidente y en el carácter de líder político que el ministro tiene en los regímenes parlamentarios, en los cuales, además, los ministros se

relacionan con el Parlamento en la doble faceta de hacerse oír de él y de someterse a las preguntas e interpelaciones que se le formulen (arts. 109, 110 y 111 de la Constitución).

La función administrativa se manifiesta en una serie de atribuciones específicas derivadas del carácter de jefe y director de un Departamento ministerial, en el que se concreta, en función del principio de división del trabajo, la política general del Gobierno. Autoridad administrativa central los ministros quedan, como ha dicho BAENA, como «bisagras entre el Gobierno y esos otros órganos y autoridades cuyo nombramiento proponen en un número de casos todavía ignorado», lo que plantea uno de los temas más polémicos y discutidos que deben abordarse hacia el futuro: la definición entre el escalón político y el burocrático o administrativo dentro de los Ministerios, problema que en otros países se ha ido resolviendo paulatinamente, en el sentido de ir reservando casi todos los puestos directivos de carácter administrativo a funcionarios estables que, bajo los principios de continuidad y neutralidad política, no dependen de los criterios personales del titular del Departamento. El tema es básico, me parece, porque el ministro no es necesariamente un técnico, sino un líder político que aporta «un sentido integral, genérico, político que dé impulsión a la maquinaria» (N. PÉREZ SERRANO), maquinaria administrativa que bajo la dirección del responsable político —el ministro— administra, ejecuta, lleva a cabo decisiones para lo que se necesita un conocimiento profesional y una continuidad temporal. El tema es básico, digo, y delicado dado que incluso por debajo del director general existen nombramientos políticos y discrecionales. Ahora sólo quiero dejar apuntado este tema que ya ha sido sacado a la palestra pública con anterioridad, entre otros, por el profesor RUBIO LLORENTE en un trabajo a propósito de lo que él llamaba «la disfuncionalidad de los directores generales». Estos, como en Francia, quizá deban ser estables, pero para ello habrá que reformar la legislación sobre funcionarios públicos y dar pasos decididos en pro de la formación, la preparación y el perfeccionamiento de los servidores del Estado, porque lo que está claro es que no se trata de promocionar *sin más*, o de una forma acelerada, a estos cargos a Cuerpos de funcionarios ya existentes.

En esta misma línea hay que decir que con ser importantísimas las funciones administrativas del ministro, su significado político es, quizá, más destacado. Por eso ha podido decirse que el ministro asegura diversos tipos de relaciones:

- Entre la Administración y el Parlamento, ante el que se deja oír y ante el que responde. Desde su Departamento, desde el Gobierno traza una política que, a fin de cuentas, ha sido tácita o explícitamente aprobada por el Parlamento.
- Entre su Departamento y el Gobierno en cuanto tal, ante el que expone proyectos y propuestas que pueden ser meras orientaciones políticas o adoptar la forma concreta de Decreto aprobado en Consejo de Ministros que habrá de refrendar. Pero, por otro lado, expuestas sus opiniones y sin perjuicio de la independencia en su gestión, debe someterse a las orientaciones generales del Gobierno.
- Entre la opinión pública y la realidad. Debe tener en cuenta los deseos y reacciones de la opinión pública en tanto que hombre público que es, pero también las exigencias de la realidad.
- Es al mismo tiempo mandatario de la comunidad en su conjunto y de la mayoría que gobierna, y tiene como misión, como se ha dicho, «antes de cambiar las leyes, ejecutar las que existen» (GÉRARD BELORGEY).

Su autonomía es amplia, pero se halla limitada por su nombramiento, que se lo debe al presidente, y por la solidaridad gubernamental. En un plano más concreto, deberá someter proyectos y acuerdos a la aprobación del Consejo de Ministros en los casos determinados por la ley como competencia de este órgano supremo (art. 10 LRJ actual y tema de la potestad reglamentaria general, al que me remito), y deberá asimismo defender en el Parlamento o en su Ministerio decisiones combatidas por él en las reuniones ministeriales. Lo contrario equivaldría a una crisis, saldada con su salida del Gabinete. El artículo 12 del Reglamento interior del Gobierno federal alemán de 11 de mayo de 1951 establece, a este propósito: «Las declaraciones de un ministro federal que tengan lugar en público o destinadas a la publicidad deben estar de acuerdo con las líneas directrices de la política impartidas por el canciller federal.»

A) El número de Departamentos ministeriales. Su creación

El número de los Departamentos ministeriales es muy variable y está en función de las necesidades de cada país. Lo mismo sucede en cuanto a las formas de creación de los Ministerios, tema en el que están divididos los países que exige una ley formal y los que enco-

miendan al propio Gobierno la facultad de crear o suprimir Departamentos.

Pero en todo caso, antes de exponer sucintamente una panorámica del Derecho comparado, se pueden hacer un par de observaciones generales:

- La tendencia a acrecentar el número de Ministerios al diversificarse los servicios. Así, por ejemplo, en Francia se ha pasado de seis en 1791 a 12 antes de 1914, 17 antes de 1950, para llegar luego a 20. En Italia, de siete se ha pasado a 18. Y en España, de los cinco iniciales a ocho a finales del siglo XIX, hasta los 18 actuales.
- La aparición de Ministerios nuevos en función de las nuevas necesidades. Así, el Ministerio del Medio Ambiente inglés, creado en 1970, y el del mismo nombre francés, aparecido en 1971, más tarde transformado en Ministerio de *l'environnement et du cadre de vie* en abril de 1978.
- La tendencia a crear Superministerios o al menos a que un Ministerio o varios se erijan en protagonistas destacados de la actividad ministerial. Es el caso del Ministerio de Economía y Finanzas francés (recientemente desdoblado), que origina una fiscalización práctica de un Ministerio sobre otros.
- La tendencia a homogeneizar los Departamentos en la mayoría de los países europeos, excepto, quizá, en Gran Bretaña, donde las peculiaridades son notables.

a) *El ejemplo inglés*

Prescindiendo de planteamientos históricos que alargarían innecesariamente la exposición, se puede decir que la organización ministerial en Gran Bretaña es fruto de la tradición histórica y del pragmatismo político, que han determinado la ausencia de reglas fijas y precisas.

Un centenar de personas que responden colectivamente ante los Comunes forman el órgano complejo que en sentido amplio podemos llamar Gobierno. Dentro de él hay que distinguir varias categorías de ministros:

1. Los que pertenecen al Gabinete, que son los más importantes de los *secretaries of State*.
2. Los ministros que no perteneciendo al Gabinete están al frente de un departamento ministerial.

3. Los consejeros jurídicos de la corona (*Law officers of the crown*; el *Attorney general*; el *Solicitor general*; el *Lord Advocate*, y el *Solicitor general for Scotland*).

4. Los ministros que no son miembros del Gabinete, pero tampoco dirigen un departamento (*ministers of State*) que podrían equipararse más o menos a la institución francesa —y española ya— de los secretarios de Estado.

5. Los secretarios parlamentarios (*Parliamentary Secretary* y *Parliamentary under-secretary*), cuya función consiste en asistir a los debates de la Cámara de la que no forma parte el ministro de quien dependan.

6. Los *Whips*, que son diputados encargados de asegurar la disciplina de voto de los miembros del partido.

7. Los secretarios privados (*Parliamentary private Secretaries*), diputados que ejercen las funciones de director del gabinete ministerial.

A esta clasificación se superpone la de *Senior Ministers*, que son las cuatro primeras categorías anteriores, y los *Junior Ministers*, que son los restantes, con excepción de los secretarios privados que no tienen la categoría de ministros, pero participan de la solidaridad ministerial.

Esta organización no concuerda con la de los países de Europa continental, pero alguna de estas instituciones tienen un reflejo en el ordenamiento de estos países, si bien con un significado muchas veces diferente y con una estructura jerarquizada más rígida. Así, por ejemplo, el *Minister of State* puede parangonarse al secretario de Estado y el *Parliamentary Secretary* de alguna forma está en el origen de los secretarios de Estado parlamentarios alemanes.

El elevado número de ministros del Gobierno británico (donde conviven ministros con competencia territorialmente delimitada y ministros con competencia general) planteó en 1970 la necesidad de su reforma y reducción, necesidad plasmada en el Libro Blanco sobre organización del Gobierno central presentado el 15 de octubre de 1970 por Mr. Heath (*Vid.* el núm. 64 de esta REVISTA), donde se establecen, al margen del número, una serie de principios interesantes para nuestra realidad actual. Esquemáticamente podríamos destacar:

- Reducción de los ministros y Departamentos según planes y previsiones coste-rendimiento porque una excesiva división hace perder la óptica política global.
- Tener en cuenta que no es el número de ministros lo que debe

influir para fijar las tareas administrativas, sino que serán éstas las que determinarán el número de aquéllos. En este sentido, lo primero es fijar los objetivos, después los procedimientos para alcanzarlos y en tercer lugar diseñar la organización.

- Un punto que conviene tener muy presente es el 5-17: «Para que la máquina administrativa y el personal que la ha de manejar funcionen bien y con eficacia es fundamental que exista un periodo de estabilidad.» No existe ningún tipo de organización inmutable, pero deben durar un cierto tiempo. Este dato me parece básico y, para nuestro caso, de él se derivarían dos tipos de conclusiones: la creación o modificación de los Ministerios debe hacerse por ley, y la definición, anteriormente apuntada, entre puestos políticos movibles y puestos burocráticos fijos en la esfera superior de la Administración se debe imponer como objetivo urgente. Ni el número y atribuciones de los Departamentos pueden variar a cada cambio de Gobierno, ni buena parte de los puestos técnicos superiores del Departamento pueden removerse a cada cambio de ministro.
- Destaca, finalmente, la creación del Ministerio del Medio Ambiente, en el que se unifican Vivienda, Administración Local, Obras Públicas y Transporte, como Departamento que engloba los aspectos que rodean a la circunstancia vital de las personas y que, en el futuro se puede transformar también en nuestro país en uno de los Departamentos—con este u otro nombre—más importantes, tal y como apuntábamos en otro lugar de esta ponencia.

b) *El ejemplo italiano*

En Italia el número de ministros debe ser determinado por una ley formal, según el artículo 95 de la Constitución, volviendo así a un sistema ya introducido en 1904 y luego abolido en 1925, que asegura un encuadramiento más estable de la Administración central.

La estructura departamental es la conocida con la posibilidad de nombrar junto a los ministros titulares de Departamento, *subsecretarios de Estado y ministros sin cartera*, a lo que haremos más adelante una breve referencia.

Prueba de esta homogeneidad, a la que antes nos referíamos, es la división departamental existente, que BISCARETTI clasifica así:

a) Ministerios que aseguran el mantenimiento del orden y la seguridad jurídica en lo interior: Ministerio de Gracia y Justicia y Ministerio del Interior.

b) Los que se refieren a las relaciones internacionales y defensa exterior: Ministerio de Asuntos Exteriores y Ministerio de Defensa.

c) Los que dirigen la actividad productiva y cuidan del bienestar y progreso material y cultural:

- Ministerio de Agricultura y Bosques.
- Ministerio de Industria y Comercio.
- Ministerio de Trabajo y Previsión Social.
- Ministerio de Comercio con el Extranjero.
- Ministerio de Instrucción Pública.
- Ministerio de Participaciones Estatales.
- Ministerio de Sanidad.
- Ministerio de Turismo y Espectáculos.
- Ministerio de Bienes Culturales y Ambientales (1974).

d) Los encargados de gestionar los servicios públicos o vigilar su gestión por los particulares:

- Ministerio de Transportes.
- Ministerio de Marina Mercante.
- Ministerio de Correos y Telecomunicaciones.
- Ministerio de Obras Públicas.

e) Los encargados de recibir y gestionar los medios financieros necesarios para el funcionamiento del Estado:

- Ministerio de Finanzas, que se ocupa de la percepción de los tributos.
- Ministerio del Tesoro, que prevé los gastos y administra la deuda pública.
- Ministerio del Presupuesto, que coordina y controla todos los ingresos y gastos y que tiene a su cargo tareas de programación.

Un aspecto importante destaca en la organización italiana, al margen de la mayor o menor originalidad de los Departamentos. Esta nota que contrapone el modelo italiano al francés se refiere a la organización económica. En Francia, un mismo Ministerio llevaba la gestión de los asuntos económicos y financieros, hasta el reciente desdoblamiento del Ministerio de Economía y Finanzas. En Italia la competen-

cia corresponde a varios Ministerios, destacando junto al Ministerio de Finanzas y el del Presupuesto otro ministerio económico, el de Participaciones Estatales. Gran Bretaña, que hasta 1962 se incluía en la tendencia unitaria, diversificó luego su Departamento del Tesoro. A mi juicio es esta la tendencia más adecuada también para nuestro país. Debe haber coordinación, sí, en el equipo económico, pero son deslindables, y aun aconsejable ese deslinde, las competencias de Hacienda y las de un Ministerio de Economía estable e institucionalizado.

c) *El modelo americano*

El número de Departamentos ministeriales en los Estados Unidos no es excesivamente elevado comparado con otros países. Pero hay que tener en cuenta la existencia de numerosos organismos con distintos nombres (agencias, oficinas...) que son, en realidad, auténticos Departamentos con una política propia vinculada al presidente, y entre los que destaca la Oficina Ejecutiva del presidente.

La creación de Departamentos cada vez más depende del Congreso, y su número se ha triplicado desde los cuatro iniciales (Asuntos Exteriores, Guerra, Tesoro y Justicia). De todas formas hay que tener en cuenta el carácter peculiar de los secretarios (ministros) norteamericanos dado el sistema presidencial imperante, que hace que la responsabilidad política última sea sólo del presidente.

Junto al secretario están también el *Under-secretary* (subsecretario) y los secretarios adjuntos al frente de ciertas funciones específicas. A este respecto conviene subrayar, con lo ya visto, cómo en países de muy distinto régimen político la organización ministerial es relativamente parecida y parecidas también las polémicas organizativas. La existencia de un secretario adjunto en Estados Unidos es paralela a los *Ministers of State* ingleses, subsecretarios de Estado italianos o secretarios de Estado franceses, y hoy también españoles. La generalización de la figura se ha impuesto como una necesidad.

En Estados Unidos, igualmente, la polémica acerca de la estabilidad y permanencia de los cargos, «políticos» hoy, inferiores al ministro, también se ha planteado, llegando incluso la Comisión Hoover, en 1949, a recomendar esa permanencia y continuidad.

Por lo demás, apenas si interesa decir que los Departamentos ministeriales, estrictamente hablando, son:

- Estado (Asuntos Exteriores).
- Tesoro.
- Defensa.
- Justicia.
- Correos.
- Interior.
- Agricultura.
- Comercio.
- Trabajo.
- Sanidad, Educación y Bienestar.
- Vivienda y Desarrollo Urbano.
- Transportes.

Y que para la asignación de carteras, en un país tan diversificado como aquel, se procura guardar un cierto equilibrio religioso, geográfico e incluso profesional.

d) *El modelo francés*

La creación de Ministerios en Francia, como en Alemania, corresponde hoy al propio poder ejecutivo, que puede modificar a su gusto la estructura departamental, y de hecho así sucede. En los orígenes del régimen nacido de la Revolución francesa la solución era la contraria. Así, el artículo 2.º de la Ley de 27 de abril-25 de mayo de 1791 establecía: «Es competencia del Poder legislativo determinar el número, la división y la demarcación de los departamentos del ministerio.» La Constitución del año III venía a repetir más o menos lo mismo en su artículo 150 y el artículo 66 de la de 1848, al inicio de la II República, repetía que «el número de los ministros y sus atribuciones son fijadas por el poder legislativo». El resto de las Constituciones silenciaban este aspecto, lo que propició una tradición tendente a reconocer al titular del poder ejecutivo la posibilidad de crear nuevos Ministerios, sin perjuicio, claro está, de las facultades del legislativo en orden a denegar los créditos necesarios para su funcionamiento. Esta posibilidad dio lugar a ciertos abusos al final de la primera guerra mundial, lo que motivó la aprobación de la Ley de 20 de junio de 1920, cuyo artículo 8.º, completando el artículo 35 de la Ley de 13 de abril de 1900, limita las facultades del poder ejecutivo y establece la reserva de ley para la creación de Ministerios o Subsecretarías de Estado y para el traspaso de atribuciones de un Ministerio a otro. Pero

esta ley no fue siempre respetada, y se derogó por otra de 24 de noviembre de 1945, llegándose a la situación actual, dado que la Constitución de 1958 nada dice al respecto.

No han faltado voces pidiendo la constitucionalización del número y atribuciones de los ministros, o al menos legalizar la creación y modificación de los mismos; pero ello no ha sido posible por razones políticas, dado que la creación de tal o cual Ministerio obedece, en ocasiones, a la necesidad de contentar a partidos confluyentes en una coalición, lo que tuvo especial relieve durante la IV República. A ello se ha añadido una práctica más reciente criticada por los autores franceses que consiste en crear departamentos ministeriales en función de problemas coyunturales. La crítica que, por ejemplo, BURDEAU hace a este respecto se basa en que esta costumbre disocia la unidad de la política gubernamental en una pluralidad de políticas particulares en temas cuya gravedad debería precisar el compromiso de la responsabilidad del Gobierno en cuanto tal.

El resultado es una potencial inestabilidad en el número y diseño de las estructuras administrativas, que ha sido criticado también por la doctrina iuspublicista (Jean RIVERO, entre otros), que choca con una organización eficaz y racional y con principios de economía, tal y como apuntaba el Libro Blanco inglés a que antes hacíamos referencia, y que puede ser un buen argumento para que, sin merma de una prudente flexibilidad, se mantenga el requisito de la ley formal para crear Ministerios; requisito que significa una mayor solemnidad, el acuerdo de varios partidos en caso de Gobiernos minoritarios y que siempre tiene, según las circunstancias del momento, la posibilidad de flexibilizar el proceso a través de las delegaciones legislativas.

Por otra parte, la tendencia en Francia es la de acrecentar el número de Ministerios a medida que aumentan los servicios y la intervención estatal. De seis Ministerios en 1791, se ha pasado a 12 en 1914, a 17 en 1950 y a 20 o más después (en la actualidad, 19).

Desde otro punto de vista, en Francia ha existido una diferenciación entre los Ministerios que suponía una cierta jerarquía: ministros de Estado, ministros delegados, secretarios de Estado. Esta jerarquía en buena medida ha desaparecido. De las dos primeras categorías citadas hablaremos al referirnos al tema de los ministros sin cartera, con quienes han tenido, según las épocas, cierto parecido. De la tercera —secretarios de Estado— trataremos aparte. Hoy la igualdad —secretarios de Estado al margen— está teóricamente garantizada, lo

que no impide que en la práctica el Ministerio de Economía y Finanzas (hoy desdoblado) se haya erigido en el verdadero coordinador de los demás, hasta tal punto que ha podido decirse no sólo que es un Estado en el Estado, sino que es «el» Estado, porque en último extremo es quien ha dicho siempre la última palabra en relación a cualquier proyecto técnico presentado por otro Ministerio, prevaleciendo así el control financiero y técnico de la ejecución sobre las opciones políticas, quedando así la decisión en manos de los «contables», que, conscientes de su peso específico, llegaban a bloquear los expedientes amparados en el gigantismo del Ministerio y en la prevalencia del control del gasto. De ahí la importancia de la remodelación llevada a cabo por R. BARRE en abril de 1978 al desdoblar el Ministerio, llevando a la práctica un viejo sueño de MENDES-FRANCE cuya operatividad no se verá más que cuando haya transcurrido suficiente tiempo. La idea consiste en separar la gestión financiera de las tareas de concepción y elaboración de la política económica, de forma que la distribución queda así: Ministerio del Presupuesto: tiene a su cargo todo el tema de presupuestos, contabilidad pública, impuestos y aduanas. Por su parte, el Ministerio de Economía es competente en todo lo demás, es decir, todo el tema del crédito, tesoro, bancos, etc., y las tareas genéricas de orientación económica: programación, estadística, relaciones económicas exteriores, seguros, precios, estudios económicos, etc. Todo ello bajo la supervisión directa del primer ministro, a quien incumben primordialmente las tareas de coordinación.

La importancia del Ministerio de Finanzas, a la que ya se ha aludido y a la que haremos referencia otra vez más adelante, se observa también en Alemania, donde el artículo 26 del Reglamento interior del Gobierno de 11 de mayo de 1951 dispone:

«Si en una cuestión de importancia financiera el Gobierno Federal resuelve contra o sin el voto del ministro federal de Finanzas, puede éste formular expresamente oposición contra el acuerdo. Si se formula oposición conforme al período anterior o en los casos legalmente previstos, se vota de nuevo el asunto en una posterior reunión del Gobierno federal. La tramitación del asunto al que el ministro federal de Finanzas se ha opuesto debe sobreseerse si en la nueva votación en presencia del ministro federal de Finanzas o de su sustituto no es resuelto por la

mayoría de todos los ministros federales, y el canciller federal vota con la mayoría. 2. Lo mismo se observará si el ministro federal de Justicia o el ministro federal del Interior formula oposición contra un proyecto de ley o de reglamento o contra una medida del Gobierno federal por causa de incompatibilidad con el derecho vigente.»

El tema de los Superministerios, pensando en España, es delicado, pues conlleva inmediatamente varios problemas: tipo de jerarquía y de coordinación con los demás, papel del primer ministro, etc., y conduce en seguida a los Consejos de Ministros restringidos, lo que propicia problemas políticos adivinables en Gobiernos de coalición, pues tienden a romper la homogeneidad y solidaridad del Gabinete. A ello me referiré brevemente más adelante a propósito de la coordinación ministerial.

Por lo demás, baste decir que el número de ministros jefes de Departamento en Francia, tras la remodelación de abril de 1978, es de 19: ministro de Justicia, ministro de la Salud y la Familia, ministro del Interior, ministro de Asuntos Extranjeros, ministro de la Defensa, ministro del Trabajo y de la Participación, ministro de la Cooperación, ministro de la Economía, ministro del Presupuesto, ministro del Medio Ambiente y del Marco de la Vida (entorno vital), ministro de Educación, ministro de las Universidades, ministro de Agricultura, ministro de Industria, ministro de Transportes, ministro de Comercio y del Artesanado, ministro del Comercio Exterior, ministro de la Juventud, los Deportes y el Tiempo Libre y ministro de la Cultura y la Comunicación.

Por su parte, en Alemania, donde tampoco existe regulación legal del número de Ministerios, estos son 16: Asuntos Exteriores, Interior, Justicia, Finanzas, Economía, Alimentación, Agricultura y Montes, Trabajo y Ordenación Social, Defensa, Juventud, Familia y Salud, Transportes, Correos y Telecomunicaciones, Ordenación Territorial, Arquitectura y Urbanismo, Relaciones Interalemanas, Investigación y Tecnología, Educación y Ciencia, y Cooperación Económica.

e) *Conclusión*

La Constitución no regula el número de los Departamentos, y ello parece lógico al tratarse de algo contingente que depende de las necesidades del momento. Pero sí puede ser objeto de tratamiento legal,

y además parece lo más conveniente: sustraer al ejecutivo, en pro de una mínima estabilidad organizativa, la posibilidad de crear nuevos Ministerios. Otra cosa es la organización interna de los Departamentos donde, sin perjuicio de intentar también la estabilidad, el margen de maniobra del ejecutivo debe ser mayor, sin menoscabo del control presupuestario de las Cortes.

En cuanto a la determinación concreta del número de Ministerios y sus denominaciones no hay reglas fijas tampoco. De hecho, la historia de la Administración y de sus fines se detecta, en cierto modo, rastreando los momentos de aparición de los Ministerios que denotan el cambio y la complejidad creciente de los fines del Estado. Hoy, sin embargo, y exceptuando quizá a Gran Bretaña, la organización ministerial en Europa es bastante uniforme, sin perjuicio de las variaciones que se pueden observar en los ejemplos citados.

Hay un núcleo esencial en el que, más o menos, todos los autores están de acuerdo. Así, ORLANDO lo fijaba en: *a)* Asuntos Exteriores; *b)* Orden jurídico interno (Justicia); *c)* Defensa; *d)* Medios económicos, y *e)* los relacionados con los fines sociales del Estado. SANTI ROMANO, por su parte, era más escueto: *a)* Interior; *b)* Tutela del derecho; *c)* Exterior, y *d)* Medios para fines sociales. Nuestro Adolfo POSADA, en 1897, señalaba los que abarquen la administración de:

- los servicios del interior;
- las relaciones del Estado y la vida local;
- los fines sociales;
- el orden económico;
- la justicia;
- la defensa;
- el orden internacional;

y, más recientemente, Antonio ROYO-VILLANOVA se refería a las siguientes tareas a desempeñar por los Ministerios:

- el mantenimiento de la justicia;
- el mantenimiento del orden público;
- las relaciones pacíficas con otros Estados (A. Exteriores)...;
- pero que pueden perturbarse (Defensa);
- la obtención de ingresos y el pago de los gastos;
- el mantenimiento de relaciones con la Iglesia;

- la promoción de fines sociales, y
- la regulación de las relaciones capital-trabajo.

Ese núcleo esencial, en definitiva, se concreta en los siguientes departamentos:

- Interior.
- Justicia.
- Defensa.
- Asuntos Exteriores.
- Economía y Hacienda.
- Fomento, del que derivan, en nuestro país, casi todos los demás.

Es importante, desde mi punto de vista, un Ministerio, quizá el gran Ministerio actual, relacionado con el medio y el entorno en sus más variadas facetas (Vivienda, Urbanismo, Obras Públicas, Medio Ambiente, Transporte, etc.) que esté llamado a ser, como lo fue Fomento, el eje nuclear de una Administración elevadora de la vida comunitaria y potenciadora del bienestar colectivo. Y que, junto a los Ministerios económicos, estrictamente hablando, sea el conductor de la política de inversiones y de equipamientos sociales.

Ciertamente, ese núcleo esencial existe en todos los países, con uno u otro nombre. El resto depende de las necesidades y de los momentos. GASCÓN Y MARÍN, en la 13 edición de su *Tratado de Derecho administrativo*, de 1956, cita una larga lista de departamentos ministeriales de diversos países en la que aparecen más de ochenta Ministerios distintos, pero que, sin apenas variación, y al margen de una u otra combinación, de una u otra denominación, son los que conocemos hoy.

La evolución de las necesidades socialmente sentidas se patentiza en esa lista, por ejemplo, en la ausencia de Ministerios del Medio Ambiente o del Urbanismo, en la presencia de un Ministerio hoy generalizado, el de Sanidad, en dos o tres países tan sólo. Todo lo cual era lógico en esa época y viene a corroborar lo que más atrás se ha dicho en relación al nacimiento de los Departamentos ministeriales.

Con todo, hay que evitar también un crecimiento excesivo en el número de los Ministerios, crecimiento que propicia, entre otras desventajas (recuérdense las leyes de Parkinson), problemas políticos y administrativos. Entre los primeros está la formación de núcleos dentro del Gobierno que efectúan reuniones previas a los Consejos que

pueden generar la ruptura, en definitiva, de la cohesión ministerial. Entre los segundos, el más importante es la ineficacia, la falta de racionalidad, la duplicación de muchas funciones, incluso el despilfarro.

En este sentido, no deja de ser significativo el resultado de una encuesta entre funcionarios publicada en el número 111 de «Documentación Administrativa», en 1967, en la que se propugnaba reducir el número de los Ministerios (entre ocho y 14), fusionar algunos, dotarlos de contenido homogéneo para evitar la existencia de Ministerios grandes y pequeños. En definitiva, mantener como división ministerial la que sea indispensable en virtud del principio de división del trabajo.

Hoy es difícil reducir el número de Ministerios. La tendencia es más bien la contraria, aunque se puede observar también otra orientación, aparentemente contradictoria con la tendencia apuntada, consistente en la creación de Superministerios, lo que podría implicar la desaparición de otros más pequeños. De todas formas, se puede evitar un crecimiento desmesurado; por un lado, sometiendo la creación de nuevos departamentos a moldes rígidos (la ley), y, por otro, dando juego a la figura de los secretarios de Estado dentro de un Ministerio mayor.

En la página siguiente, para terminar con este punto, se muestra, en un cuadro comparativo, el número y denominación de los Ministerios en diversos países europeos y en los Estados Unidos.

Como puede verse, hay un núcleo común, que es el tradicional y ya apuntado más atrás. El resto de los Ministerios son relativamente parecidos, aunque existen evidentes disparidades a la hora de agrupar un conjunto de materias bajo un mismo Ministerio. Así, mientras en España Urbanismo va con Obras Públicas, en Alemania se agrupa con Agricultura en un Ministerio más amplio de Ordenación Territorial, Agricultura y Urbanismo. Destaca, por ejemplo, la importancia dedicada en Francia y Alemania a la juventud a la que se asignan sendos Ministerios (con el deporte y tiempo libre en Francia, y con la familia y la salud en Alemania), la existencia de Ministerios dedicados al Medio Ambiente (en Francia e Italia), a las Universidades (Francia) o a la Investigación y la Tecnología (Alemania).

B) *Atribuciones de los ministros*

El artículo 98 del texto constitucional determina que una Ley fijará el Estatuto de los miembros del Gobierno. Además de su *status* personal pueden incluirse allí sus atribuciones. A este respecto, la Cons-

CUADRO COMPARATIVO DEL NUMERO Y DENOMINACION DE LOS MINISTERIOS EN DIVERSOS PAISES

ESPAÑA	FRANCIA	ITALIA	ALEMANIA FEDERAL	ESTADOS UNIDOS
Asuntos Exteriores. Justicia. Defensa. Hacienda. Interior. Obras Públicas y Urbanismo. Educación. Trabajo. Industria y Energía. Agricultura. Comercio y Turismo. Presidencia. Economía. Transportes y Comunicaciones. Sanidad y Seguridad Social. Cultura. Administración Territorial. Universidades e Investigación.	Justicia. Salud y Familia. Interior. Asuntos Exteriores. Defensa. Trabajo y Participación. Cooperación. Economía. Presupuesto. Medio Ambiente y Mar- co de Vida. Educación. Universidades. Agricultura. Industria. Transportes. Comercio y Artesanía. Comercio Exterior. Juventud, Deportes y Tiempo Libre. Cultura y Comunica- ción.	Asuntos Exteriores. Justicia. Defensa. Finanzas. Tesoro. Presupuesto. Interior. Obras Públicas. Instrucción Pública. Trabajo y Previsión So- cial. Industria y Comercio. Agricultura y Bosques. Turismo y Espectáculos. Comercio Exterior. Transportes. Sanidad. Participaciones estata- les. Marina Mercante. Correos y Telecomuni- caciones. Bienes Culturales y Am- bientales.	Asuntos Exteriores. Interior. Justicia. Finanzas. Economía. Alimentación, Agricultu- ra y Montes. Trabajo y Ordenación Social. Defensa. Juventud, Familia y Sa- lud. Transportes. Correos y Telecomuni- caciones. Ordenación Territorial. Agricultura y Urba- nismo. Relaciones Internas Ale- manas. Investigación y Tecno- logía. Educación y Ciencia. Cooperación Económica.	Estado. Tesoro. Defensa. Justicia. Correos. Interior. Agricultura. Comercio. Trabajo. Sanidad, Educación y Bienestar. Vivienda y Desarrollo Urbano. Transportes.
18 + 6 secretarios de Es- tado (además, el pre- sidente, dos vicepresi- dentes y tres ministros sin cartera).	19 + 17 secretarios de Estado.	20 + 20-22 secretarios de Estado.	16 + 24 secretarios de Estado y 19 secretarios de Estado parlamenta- rios.	12.

titución no apunta nada, a diferencia del texto de 1931, que sí abordaba el tema con carácter muy general en su artículo 87,2; «A los ministros —decía este artículo— corresponde la alta dirección y gestión de los servicios públicos asignados a los diferentes Departamentos ministeriales.»

Sí puede decirse, sin embargo, que los ministros actúan con subordinación política e independencia administrativa respecto del presidente, como apuntara PÉREZ SERRANO y corroborara el artículo 98,2 del texto constitucional: «El presidente dirige la acción del Gobierno y coordina las funciones de los demás miembros del mismo, sin perjuicio de la competencia y responsabilidad directa de éstos en su gestión.»

Pero ¿cuáles son, o deben ser, las atribuciones de los ministros? Ya hemos dicho que en la actualidad vienen comprendidas en el artículo 14 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, más atrás transcrito. Tratemos ahora de sistematizar las futuras competencias ministeriales.

Desde el punto de vista político, los ministros participan en la acción del Gobierno como miembros del Consejo de Ministros, y en ese sentido tienen atribuida la corresponsabilidad de las funciones que la Constitución asigna al Gobierno: dirigir la política interior y exterior, la Administración civil y militar y la Defensa del Estado, y ejercer la función ejecutiva y la potestad reglamentaria (art. 97 del texto constitucional); responsabilidad que se concreta con el referendo.

Pero la misión esencial de un ministro titular de Departamento es precisamente dirigir el Departamento, para lo que se le otorgan por ley atribuciones específicas, al margen de otras inherentes a la propia función ministerial (por ejemplo, presidir los actos relacionados con el Ministerio a los que acuda como jefe del mismo en ausencia de una autoridad superior, etc.).

En realidad, todas las atribuciones que puedan asignarse a un ministro se derivan de esta función directiva superior a la que me refiero. Sin embargo, podríamos sistematizar, más o menos convencionalmente, las atribuciones del ministro en tres grandes bloques, según los cuales le correspondería:

- a) La organización, dirección e inspección de todos los servicios del Departamento;
- b) La representación del Estado en lo que concierne a su Departamento;

- c) La toma de decisiones en los asuntos encomendados al Departamento y la orientación política del mismo.

En base a estos tres grandes apartados, se pueden ordenar las atribuciones concretas que podrían tener encomendadas los ministros:

- A) Atribuciones referentes a la organización, dirección e inspección de todos los servicios del Departamento:

- Como jefe del Departamento le corresponde la iniciativa de toda medida de organización interna (es más o menos el actual artículo 14, 1 LRJ).
- Es titular de la alta dirección política e inspección de todos los servicios (véase art. 14, 1 LRJ).
- Ejerce el poder jerárquico respecto de todos los funcionarios y autoridades, lo que implica la facultad de dictar órdenes, reformar las decisiones de los subordinados y ejercer la potestad disciplinaria. Así, pues:
 - Dicta órdenes generales o concretas respecto del funcionamiento de los servicios (instrucciones y circulares internas, de valor jurídico no general).
 - Puede reformar las decisiones de los subordinados, bien de oficio, con arreglo a la ley, o en vía de recurso jerárquico (el último inciso es el art. 14, 7 LRJ).
 - Tiene facultad disciplinaria, pudiendo imponer sanciones o bien, por el contrario, otorgar recompensas o proponerlas, con arreglo a las leyes (art. 14, 6 LRJ).
- Nombra y separa a los funcionarios dependientes del Departamento, pudiendo destinarlos y ascenderlos cuando sea facultad del ministro (art. 14, 4 y 5 LRJ).
- Propone al Consejo el nombramiento y cese de las autoridades dependientes de su Departamento que hayan de ser nombradas o cesadas por Decreto acordado en Consejo de Ministros.
- Ejerce la tutela de los organismos autónomos adscritos al Departamento.
- Delega en los secretarios de Estado, en su caso, o en los directores generales las atribuciones propias no expresa-

mente prohibidas por la ley (quizá la facultad de refrendo y los asuntos a someter al Consejo de Ministros o que den lugar a disposiciones de carácter general). Pero aún estos casos son dudosos en cuanto al secretario de Estado si se le concibe como una especie de viceministro).

- Elabora el presupuesto del Departamento a someter al ministro de Hacienda y, posteriormente, al Consejo de Ministros, que aprueba el proyecto de Presupuestos Generales del Estado (se corresponde con el art. 14, 9 LRJ).
 - Nombra discrecionalmente a los miembros de su Gabinete.
- B) Atribuciones relacionadas con la representación del Estado en lo que concierne a su Departamento:
- Firma los contratos relativos a asuntos del Ministerio en nombre del Estado (art. 14, 11 LRJ).
 - Administra los créditos para gastos del Departamento con arreglo a las correspondientes partidas presupuestarias. Contrae obligaciones económicas en nombre del Estado, autoriza los gastos propios, eleva al Gobierno la aprobación de los que sean de su competencia y propone al ministro de Hacienda el pago de las obligaciones contraídas en nombre del Estado (véase art. 14, 10 LRJ y art. 10 de la Ley General Presupuestaria de 4 de enero de 1977).
 - Representa al Estado en la administración de los bienes de dominio público que tiene asignados y ejerce respecto de los mismos funciones de policía demanial.
 - Reconoce, en nombre del Estado, la responsabilidad patrimonial del mismo y acuerda, en su caso, el pago de las indemnizaciones correspondientes por el funcionamiento de los servicios afectos al Departamento.
 - Representa al Ministerio ante el Parlamento, respondiendo de su administración (lo que le da autoridad para sancionar). Pero también representa al Parlamento ante su Departamento, usando sus facultades y poder jerárquico para hacer prevalecer en él el punto de vista mayoritario de la Asamblea Legislativa. Su papel como ministro es justamente éste: asegurar la primacía de los fines políticos.

C) Atribuciones que se refieren a la toma de decisiones en los asuntos del Departamento y a la orientación política del mismo:

- Ejerce la potestad reglamentaria, en lo que la ley le autorice (paralelo al art. 14, 3 LRJ).
- Prepara los proyectos de Decreto o de Ley a presentar al Gobierno para su aprobación (y posterior remisión a las Cortes, en su caso) en las materias propias del Departamento (se corresponde con el art. 14, 2 LRJ). Refrenda los Decretos que le afecten como titular del Ministerio.
- Decide recursos (art. 14, 7, LRJ); revoca decisiones, en su caso, con arreglo a la ley; toma decisiones particulares dictando actos de aplicación de las leyes y redacta circulares internas e instrucciones, como ya se ha indicado antes.
- Resuelve las contiendas surgidas entre las autoridades de su Departamento y suscita conflictos de atribuciones con otros Ministerios (art. 14, 8 LRJ).
- Otorga las autorizaciones y concesiones previstas en la ley y ejerce, con arreglo a la misma, la potestad sancionatoria general.
- Recaba informes de los órganos consultivos del Departamento y del Consejo de Estado.
- Declara lesivos a los intereses públicos los actos que, no pudiendo ser revocados de oficio con arreglo a la ley, pretendiere demandar su anulación ante la jurisdicción contencioso-administrativa.
- Y cuantas facultades le atribuyan las leyes.

Esté núcleo de atribuciones propias de los ministros es más o menos común en el resto de los países europeos, con alguna variante no digna de mención.

Interesa destacar, para terminar con este punto, cómo para el ejercicio de muchas de estas atribuciones el ministro depende de sus propios servicios, y cómo en muchas ocasiones arrostra una responsabilidad política firmando acuerdos que no ha tenido tiempo de estudiar, ni siquiera de leer. Siendo como es un personaje público, el empleo de su tiempo se agota en reuniones ministeriales, sesiones del Parlamento, recepciones, viajes, congresos, inauguraciones, contactos indispensables, audiencias, etc. Y debe, claro está, informarse de todos los

asuntos de su Ministerio, aunque no sea necesariamente un técnico. Para ello, dos paliativos se pueden proponer:

- «Desmultiplicar su poder de decisión» (Gérard BELORGEY), con lo que tocamos el tema de las delegaciones y claramente la función de los secretarios de Estado, como veremos luego (lo cual implica, casi, apostar por la solución a un tema ya apuntado: el del carácter estable, continuo, burocrático y no estrictamente político de los directores generales).
- La creación de los Gabinetes ministeriales institucionalizados como órganos de apoyo de la confianza del ministro, cuya función es de estudio, de filtro de las propuestas de los servicios técnicos (lo que igualmente presupone, casi, el carácter permanente de esos servicios, incluso los más elevados: los directores generales), de análisis de las consecuencias políticas y técnicas de las decisiones que se le pide que tome al titular de la cartera ministerial. A este tema nos vamos a referir a continuación.

C) *Organos de apoyo de los ministros*

En la actualidad los únicos órganos de apoyo institucionalizados son las Secretarías Generales Técnicas y los Consejos Superiores de los Departamentos, allí donde los hay. Existen también, ya lo hemos dicho, Gabinetes Técnicos de los ministros, con unas características vagas, poco conocidas y, desde luego, no regulados con carácter general. A estos últimos me quiero referir.

La apoyatura teórica acerca de la necesidad de un «Estado Mayor» del ministro arranca de las técnicas de *staff and line* americanas que glosara, en su día, el profesor E. GARCÍA DE ENTERRÍA en su prólogo a la obra de J. D. MOONEY, *Principios de organización*, publicado luego bajo el título «Estructura orgánica y administración consultiva» en su importante libro *La Administración española* (1.^a ed., Madrid, 1961). Esta técnica se caracteriza, en palabras del profesor GARCÍA DE ENTERRÍA, por la siguiente significación:

«Se trata de una asistencia constante del grupo técnico al jefe activo que se presta no sólo por vía de consejo, sino también por las de planeamiento, la información y la supervisión; a la vez la función consultiva no

se presta conforme al esquema clásico, mediante dictámenes formales (consecuencia de la "separación" entre las funciones activa y consultiva), sino también, y sobre todo, a través de una relación inmediata y constante que, de tan íntima, no permite ser expresada como dictamen dirigido por "un" órgano a "otro" órgano, ni, por tanto, presenta ordinariamente ninguna constancia formal» (páginas 60-61).

El *staff* se articula como una extensión de la personalidad del jefe («el Estado Mayor está constituido por un grupo de hombres dotado de la fuerza, de la competencia y del tiempo que pueden faltar al director general; es una ayuda, un refuerzo, una especie de extensión de la personalidad del jefe», según definición de FAYOL que cita el propio GARCÍA DE ENTERRÍA), que resulta ser permanente y que se extiende tanto al proceso de información y planeamiento como al de decisión y ejecución política, que opera sobre la realidad y sus posibilidades y no sólo en abstracto. En otras palabras, el *staff* «tiende al estudio de problemas que han de dar lugar a una decisión, a la *recopilación* de documentación e información, al *planeamiento* de acciones futuras y a *aconsejar* a la línea de mando. Está fuera de ella», según la definición de WHITE, que tomo del profesor GARCÍA-TREVIJANO.

Es este tipo de apoyo el que hay que institucionalizar por más que, de hecho, exista ya en algunos Ministerios, pero de forma aislada y no reglamentada. Ello no quiere decir, ni mucho menos, que desaparezcan los otros sistemas de apoyo existentes: los Consejos de los Departamentos (el Consejo de Estado como órgano consultivo supremo) que emiten dictámenes más solemnes y formales sobre problemas concretos o textos específicos, y los secretarios generales técnicos, que serían órganos de apoyo más del Ministerio que del ministro, es decir, más administrativos que políticos, y desde luego más estables que los Gabinetes del ministro. En ese sentido, el catálogo de atribuciones que les asigna el artículo 19 de la LRJ, más atrás reproducido, responde bastante bien a estas funciones a las que ahora me refiero, funciones de propuesta, preparación, informes, promoción, mejora de servicios, estudios y de asistencia técnica y administrativa.

El Gabinete del ministro es otra cosa. Órgano técnico y a la vez político, viene a ser, como ha dicho algún autor, «la frágil pasarela que une la Administración a la política» (Paul MORAND).

Aunque existente en otros países, como Italia, el ejemplo más característico en un país europeo quizá sea el francés. El *Gabinete del Ministro* en Francia es un organismo restringido de colaboradores directos del jefe del Departamento (verdadero Estado Mayor del mismo), elegidos personalmente por el ministro, hombres de su confianza política o personal, que pueden ser funcionarios públicos o no y que dejan el puesto al cesar el ministro que les eligió.

El papel del Gabinete es el de un intermediario entre el propio ministro y el aparato administrativo y burocrático del Ministerio. Constituidos en la III República francesa, poco a poco su evolución ha ido tendiendo a dotar al Gabinete de un carácter más técnico que político, como lo era en sus orígenes. Hoy los miembros de los Gabinetes ministeriales proceden de los grandes Cuerpos administrativos (Consejo de Estado, Tribunal de Cuentas, Inspección de Hacienda...), lo que favorece las no siempre cordiales relaciones que existen entre el Gabinete y los órganos permanentes del Ministerio, sobre todo los superiores, siempre celosos de sus propias competencias.

Esta evolución ilustra algo sobre las funciones del Gabinete, que, como digo, sin dejar de ser político, ha ido tomando cada vez más una función y un carácter más técnicos.

Sus funciones no son fáciles de precisar y dependen un poco de cada ministro, pero se puede decir que las misiones encomendadas al Gabinete son las de estudio, información, planificación, etc., que ayuden al ministro en la toma de decisiones. Y, mucho más en concreto, tienen como función estudiar y estar al tanto en los servicios administrativos del Ministerio de aquellos asuntos o expedientes con un potencial político específico o que pueden provocar debates parlamentarios. Todos los asuntos administrativos importantes pasan por las manos del Gabinete, bien como punto de partida o de llegada, en cuyo caso filtran el asunto al ministro después de ponderarlo, de introducir observaciones, de prever las consecuencias políticas del mismo...

Por otro lado, el Gabinete como órgano de confianza del ministro cuida de las relaciones de éste con la prensa, con sus electores, con el Parlamento, planifica los viajes y los discursos, etc., y en su seno habría que ubicar también la Secretaría particular del ministro.

En definitiva, asegura competencia técnica y lealtad personal, y resulta más flexible que las Secretarías Generales Técnicas al coordinar la actividad del Ministerio conformándola con la política del Go-

bierno del que forma parte el jefe de ese Ministerio. Para ello los miembros del Gabinete participan con el ministro en las reuniones que éste mantiene con los altos funcionarios responsables de cada servicio o gran unidad del Departamento, y de ahí provienen, precisamente, algunas de las críticas de la institución.

En efecto, uno de los peligros que pueden presentarse es el conflicto, el roce, la confrontación entre el Gabinete y los órganos del Ministerio estables y permanentes; con los funcionarios, en definitiva. La buena o mala compenetración dependerá, en gran medida, de la prudencia y del talante de los miembros del Gabinete, de su tacto y su visión política y práctica que les haga diferenciar lo que es importante de lo que no lo es, lo que es perdurable de lo que es contingente, lo que es realizable de lo que no. Nada hay peor que planificar y embarcarse en la aventura de las reformas por las reformas, cuando no son seguras ni ciertas las condiciones para llevarlas a cabo. De ahí que se haya dicho que estas relaciones dependen también de la estabilidad o inestabilidad del Gobierno en sí, de la autoridad personal del ministro. En épocas de estabilidad, se afirma, el Gabinete tiene tiempo para hallar un estilo, para jugar un papel de síntesis y tiene la autoridad que le otorga la propia estabilidad del ministro. El hecho de que muchos miembros del Gabinete sean funcionarios de prestigio, de Cuerpos de élite, puede también facilitar las cosas. Por el contrario, en períodos de inestabilidad de los Gobiernos el ministro —y con él su Gabinete— pueden estar dominados por preocupaciones políticas a corto plazo o por ansias de perdurar en el cargo, o tener la tentación de lanzarse imprudentemente a reformas improvisadas, quizá con deseos de notoriedad, lo que puede originar roces, resistencias y perturbaciones que se basan también en la poca asentada autoridad del Gabinete en estos períodos.

Otra de las críticas que se hace a la institución son las posibilidades que abre para iniciar, a partir del puesto ocupado y una vez cesado en él, carreras administrativas fulgurantes o ascender a puestos de mayor responsabilidad en el escalafón del Cuerpo de origen del antiguo miembro del Gabinete ministerial.

Para evitar, en lo posible, esta eventualidad, y también lo señalado antes, es necesario que, sin merma de la flexibilidad y libertad de que debe gozar el ministro en la elección de los miembros de su Gabinete, se regule éste de alguna manera. Es lo que se ha hecho en Francia, fundamentalmente, en los Decretos de 21 de julio de 1948, 21 de agosto de 1951 y 11 de mayo de 1954.

En primer lugar, para evitar un crecimiento excesivo de los miembros del Gabinete se limita su número a diez en el caso de los ministros y a siete en el de los secretarios de Estado. Y, por otra parte, se prohíbe el llamado «testamento ministerial» (Ley de 13 de julio de 1911, art. 141), de forma que para el nombramiento de cargos funcionariales de libre designación es necesario que se realicen con cierta antelación al cese del ministro implicado en él, para evitar favoritismos en beneficio de los miembros del Gabinete cesantes. De otro lado, aunque, como he dicho, el nombramiento del Gabinete es libre, para formar parte del mismo es necesario reunir las condiciones generales de acceso a la función pública. Por fin, otra garantía es la publicación de los nombres de los miembros del Gabinete. Este suele estar constituido por un director (que coordina la labor de los demás y es el más inmediato colaborador del ministro); un jefe de Gabinete (de quien depende la Secretaría particular del ministro, y tiene a su cargo funciones protocolarias y políticas) y varios consejeros técnicos.

Este esquema me parece trasladable a nuestro país mejor que el italiano, donde el Gabinete es más amplio y se precisa ser funcionario para formar parte del mismo, con excepción del secretario particular (el Real Decreto-ley de 10 de julio de 1924 es el texto básico, luego modificado por otros de 3 de enero de 1926, 17 de noviembre de 1944, 14 de septiembre de 1946 y 22 de julio de 1947). El artículo 5 del Real Decreto-ley de 1924 establece las funciones del Gabinete de forma vaga: atender a la correspondencia privada y colaborar en el trabajo personal del ministro, al tiempo que trata de prever uno de los peligros más atrás apuntados al prohibirle inmiscuirse en la actividad normal de los servicios administrativos y sustituirles en sus funciones.

Con estas cautelas, el esquema francés, insisto, me parece trasladable a nuestro país. Ahora bien, la naturaleza del Gabinete y de sus miembros excluye, pienso, toda atribución protocolaria, rango administrativo o categoría estatutaria. Deben ser retribuidos, sí, pero se debe evitar lo que antes apuntaba al hablar de la situación actual: conferir categoría de subsecretario, director general o cualquiera otra a los colaboradores directos del ministro. Y también, por supuesto, convertir en funcionarios de carrera a los asesores del ministro. En este sentido, no deja de sorprender la existencia del Cuerpo de Asesores del Gabinete Técnico del ministro de Cultura (antes de Información y Turismo), Cuerpo para el que por Orden de 2 de junio de 1978 («BOE» de 19 de julio) se convocaban dos plazas a concurso-

oposición, por más que no estén claras las funciones de este Cuerpo (carece de Reglamento orgánico), ni el carácter del llamado Gabinete Técnico.

Por lo demás, la existencia de los Consejos tradicionales, los secretarios generales técnicos o los Gabinetes no impiden la formación de equipos de estudio, de dictámenes, seminarios y sesiones de trabajo que pueda promover un ministro para éste o aquel proyecto o problema concreto. En estos casos, es obvio que no sería necesaria la garantía de la publicidad que la formación de un equipo más estable y personal parece aconsejar.

D) Referencia al problema de la coordinación ministerial

Es evidente que no existe una organización administrativa perfecta e inmutable. El número, denominación y competencias materiales de los Ministerios evoluciona en función de la coyuntura y las necesidades del momento. Por eso, por mucho que se trate de evitar, casi siempre existirán zonas frontera y actos y decisiones de un Ministerio que afecten o impliquen a otro u otros. Pensemos, sin ir más lejos, en cómo la política de obras públicas y de urbanismo condiciona la de transportes y comunicaciones... De ahí, la necesidad de prever el problema de la coordinación ministerial, de estudiar los Ministerios desde el punto de vista de sus relaciones mutuas, para evitar el riesgo de la falta de homogeneidad de la política de los Ministerios implicados entre sí, para sortear el peligro de que cada uno haga una política propia y desconectada de la política de los demás Ministerios que se ven afectados directamente.

El problema es importante, aunque no es propiamente objeto de esta ponencia. Por eso no haré sino referirme brevisísimamente a las soluciones que se pueden adoptar y, en su caso, a los inconvenientes que es preciso evitar en la medida de lo posible, entre ellos que la coordinación se realice sólo en función de criterios financieros con el consiguiente predominio y prepotencia del Ministerio de Hacienda.

Varias posibles líneas de actuación se han ofrecido —y se ofrecen— en relación con este tema:

a) Reducción del número de Ministerios. Con ello se trataría de acotar grandes sectores de forma que los Ministerios resultantes sólo indirectamente pudieran tener roces competenciales entre sí. Esta solución, que puede ser aconsejable en ciertos casos, tiene el incon-

veniente de no solucionar el problema, sino de rebajarlo de rango, puesto que el problema de la coordinación se plantearía a nivel de secretario de Estado o director general. Con todo, no conviene echarla en saco roto frente a la tendencia a crear nuevos Ministerios desgajados de los existentes que, quizá, plantea problemas aún más graves, no sólo desde el punto de vista de las dificultades de coordinación, sino también desde la óptica de la adopción de una política gubernamental coherente, difícil con un Consejo de Ministros que, por su número, no puede ser funcional y operativo. De ahí la distinción inglesa de ministros que forman parte del Gabinete y ministros ausentes de él, distinción no conocida en el resto del Derecho comparado expresada en esos términos, pero que halla en la figura del secretario de Estado una respuesta similar

b) Creación de organismos *ad hoc* para núcleos de problemas que afectan a varios Ministerios. Puede ser aconsejable en casos muy concretos y para problemas muy específicos, pero con el tiempo evolucionan y tienden a convertirse en Ministerios. Además, si no es para un tema muy delimitado, plantean otros problemas, como son los derivados de la tendencia a escapar de la acción política del Gobierno en cuanto tal y a constituir unidades autónomas propias. Aparte de que de alguna manera las funciones de tutela y adscripción tendrían que atribuirse a un Ministerio y el problema puede, de alguna forma, reproducirse. La solución, entonces, estribaría en adscribirlos a la Presidencia del Gobierno.

c) Creación de Comités Interministeriales (en la terminología legal actual, Comisiones Delegadas del Gobierno). Las actuales Comisiones Delegadas tienen como función:

«1. Examinar, en su conjunto, las cuestiones de carácter general que tengan relación con varios de los Departamentos que integran cada Comisión y, principalmente, los proyectos de obras o inversiones que haya de aprobar cada Departamento, cuando su importancia o la coordinación de los servicios lo aconsejen.

2. Estudiar aquellos asuntos que, afectando a varios Ministerios, exijan la elaboración de una propuesta conjunta previa a su resolución en Consejo de Ministros.

3. Coordinar la acción de los Ministerios interesados a la vista de los objetivos comunes y redactar programas conjuntos de actuación.

4. Acordar los nombramientos y resolver los asuntos que, afectando a más de un Departamento de la Comisión respectiva, no requieran, atendida su importancia, ser elevados a decisión del Consejo de Ministros, a juicio del presidente del Gobierno, o no correspondan a dicho Consejo por precepto legal o reglamentario.

5. Cualquier otra atribución que les confieran las disposiciones vigentes» (art. 11 LRJ),

y existen las de Asuntos Económicos; Transportes y Comunicaciones; Acción Cultural; Sanidad y Asuntos Sociales; Política Científica, y Medio Ambiente (arts. 6 LRJ y Decretos de 25 de abril de 1963 y 13 de abril de 1972 que crean las dos últimas) por más que la pervivencia de alguna de ellas sea dudosa, dada la nueva reestructuración de la Administración central llevada a cabo por el Real Decreto de 4 de julio de 1977, que crea precisamente los Ministerios de Economía; de Transportes y Comunicaciones; de Cultura, y de Sanidad.

Sin perjuicio de una eventual reordenación de estas Comisiones, se trata de un mecanismo válido en orden a la coordinación de la acción ministerial, aunque tienen también un inconveniente. Dado que la ejecución concreta de sus acuerdos corresponde a cada uno de los Ministerios implicados, no hay garantías de que se apliquen efectivamente las decisiones tomadas en la Comisión.

Las Comisiones o Comités pueden ser permanentes o no y pueden acudir a las mismas, en su caso, otras autoridades distintas de los ministros (secretarios de Estado. Así lo disponía, por ejemplo, el artículo 10, 2, del Real Decreto de 4 de julio de 1977, en relación con la Comisión Delegada de Asuntos Económicos a la que asistía y de la que era secretario, el secretario de Estado para la Coordinación y Programación Económicas, cargo hoy desaparecido), o pueden estar precedidas de reuniones de expertos a nivel de director general o de Gabinetes de los ministros respectivos.

d) Atribución de la coordinación a una autoridad superior al ministro. Esta autoridad es el presidente del Gobierno. Sin embargo, no hay que olvidar que, de hecho, existe una jerarquía entre los Ministerios y se tienden a crear Superministerios que pueden encabezar o

coordinar a otros. El tema es delicado, pues, por ejemplo, en Francia acaba de desdoblarse en la primavera de 1978 el superministerio por excelencia, el de Economía y Finanzas. Sin embargo, no se puede dudar de la preeminencia de los Ministerios Económicos típicos (Economía, Presupuesto, Tesoro, Hacienda, según las distintas denominaciones) y de ahí precisamente la postura de muchos tratadistas propugnando la cercanía de estos Ministerios al primer ministro o presidente del Gobierno, que es siempre el verdadero coordinador, quizá atribuyendo una Vicepresidencia al Ministerio económico preponderante, que tiende, como ya se ha apuntado, a adoptar un papel preeminente que reduce las tareas de coordinación de la actividad política y administrativa a términos estrictamente económicos y presupuestarios.

La jerarquía de hecho que suele establecerse entre los Ministerios viene dada por la importancia intrínseca del Departamento en la estructura del Estado (Hacienda, Interior, Asuntos Exteriores, Justicia, Defensa..., inciden sobre todo el Estado y son su núcleo básico), de forma que los llamados Ministerios técnicos quedan relegados. Pero esto no es siempre así, pues este tipo de Ministerios adquieren rango y categoría de primer orden en función de problemas concretos a ellos vinculados o por la personalidad política de su titular. No pueden sentarse criterios rígidos, pero sí creo que contribuye a esta jerarquización de hecho el tema de los funcionarios y los llamados Cuerpos de élite. Adscribir los Cuerpos de élite a un Ministerio concreto contribuye a hacer de éste también un Ministerio de élite, sobre todo si a ello va unido un régimen retributivo más sustancioso y alto que el del resto de los funcionarios. Es lo que sucede en Hacienda. Por eso se impone un Cuerpo interministerial prestigioso que, a través de una carrera administrativa y fases de perfeccionamiento, ocupe los altos puestos directivos estables de todos los Departamentos. La configuración de Superministerios, si eso es lo que se pretende, vendrá dada entonces por factores intrínsecos, objetivos y no por datos más o menos aleatorios.

Pero, volviendo al tema de la coordinación, el papel preponderante debe ser el del presidente que hace prevalecer su punto de vista en los asuntos clave, y ello no sólo por un criterio lógico, sino en consonancia también con un mandato constitucional (art. 98, 2). Este debe ser el principio básico. Ello no impide que en el resto de los asuntos ejerzan funciones de coordinación otros miembros del Go-

bierno o Comités Interministeriales presididos por un vicepresidente o uno de los Ministerios preponderantes, en el sentido antes expuesto.

Lo que sí creo que hay que evitar es la práctica habitual de los llamados Gabinetes restringidos, que se generalizó en Francia durante la IV República y que implica o potencia la falta de homogeneidad del Gobierno.

2. *Los vicepresidentes del Gobierno*

La figura del vicepresidente del Gobierno es, allí donde existe, una figura desdibujada, sin perfiles nítidos y definidos. De hecho, muchas Constituciones guardan silencio sobre el tema, y las que lo prevén lo hacen en términos tan generales que se limitan a posibilitar su existencia. Así, la Constitución italiana de 1947 nada dice a este propósito, razón por la que algún autor (MORTARI) duda de la constitucionalidad del cargo. En Francia el artículo 21 de la Constitución se limita a decir que el primer ministro puede delegar «algunos de sus poderes en los ministros», lo que, sin duda, no es base suficiente para perfilar un posible viceprimer ministro. La Ley Fundamental de Bonn prevé en su artículo 69 que «el canciller federal nombrará a un ministro federal para el cargo de vicescanciller», y sólo en el Reglamento Interior del Gobierno Federal de 11 de mayo de 1951 se delimita algo, poco, el carácter del cargo como mero sustituto del canciller. Así, el artículo 8.º de este texto, bajo la rúbrica «Sustitución del anciller federal», determina:

«Si el canciller federal está del todo impedido para el desempeño de las tareas, le sustituye en su global esfera de competencia el ministro federal nombrado como su sustituto, conforme al artículo 69 de la Ley Fundamental. Por lo demás, el canciller federal puede fijar en detalle el alcance de su sustitución»,

para precisar el artículo 22:

«Las reuniones del Gobierno Federal tienen lugar bajo la presidencia del canciller federal y, en caso de impedimento suyo, bajo la presidencia del vicescanciller federal. Si también está impedido el vicescanciller, tiene la presidencia el ministro federal especialmente designado por el canciller federal o el vicescanciller o, a falta de ta-

les designaciones, el ministro federal que por más tiempo ha pertenecido ininterrumpidamente al Gobierno Federal, y de haber varios ministros federales del mismo mandato, asume la presidencia el ministro federal de más edad.»

El artículo 187 de la Constitución portuguesa de 1976 es, quizá, la norma constitucional que más se parece al texto fundamental español. Dice así aquel artículo:

«El Consejo de Ministros estará constituido por el primer ministro, por los viceprimeros ministros, si los hubiere y por los ministros.»

Y el artículo 98, 1, del texto constitucional español establece:

«El Gobierno se compone del presidente, *de los vicepresidentes, en su caso*, de los ministros y de los demás miembros que establezca la Ley.»

La semejanza, como se ve, es grande. Sin embargo, de todos estos textos no se saca en conclusión una idea precisa de los vicepresidentes, que, por lo demás, no tienen tampoco raíces profundas en la historia de nuestro constitucionalismo. En la actualidad, ya lo dijimos más atrás, existen dos vicepresidentes, cuyas funciones se han establecido en los propios decretos de nombramientos (a semejanza de lo que ocurría con los oficios históricos: corregidores...), dado que la LRJ nada dice sobre su existencia. Hoy, como ya hemos apuntado, los vicepresidentes *sustituyen* al presidente en todos los casos de ausencia (viajes presidenciales, por ejemplo, no previstos en la LOE), vacante o enfermedad y ejercen todas aquellas *funciones delegadas* que aquél les asigne.

Hacia el futuro, lo primero que hay que destacar del artículo 98 de la Constitución es la no obligatoriedad del cargo. Puede haber o no haber vicepresidentes cuya existencia, «en su caso», dependerá de las circunstancias, las necesidades y la decisión del propio presidente, a cuya propuesta es nombrado (art. 100). Se puede decir, pues, que no se constitucionaliza la vicepresidencia, sino sólo la posibilidad de que haya vicepresidentes.

Varias razones abogan, sin embargo, por la existencia de este cargo. En primer lugar, la fundamental razón de ser del puesto consiste en asegurar automáticamente la continuidad en las funciones y pre-

rrogativas del presidente del Gobierno en los casos de ausencia, impedimento o fallecimiento de éste. En segundo lugar, la razón política de conferir una posición de preeminencia formal dentro del Gobierno a una personalidad política, a un determinado Ministerio o a un problema coyuntural y específico. Desde este segundo punto de vista, el vicepresidente ejerce aquellas funciones que le delegue el presidente. Juridicamente su posición es, entonces, semejante a la de los ministros sin cartera que ejercen atribuciones delegadas específicamente.

De ahí que, desde mi punto de vista no crea oportuno, ni útil, institucionalizar el cargo, con independencia separada del presidente, como el de los ministros que, aunque dependientes políticamente de aquél, gozan de una amplia autonomía administrativa en el sector de la Administración del que se responsabilizan. El cargo de vicepresidente debe estar en función del presidente y no con un *status* separado, pues lo contrario equivaldría a institucionalizar formalmente dos centros de poder potencialmente antagónicos.

Por el contrario, los vicepresidentes vienen a ser una prolongación del presidente, al que sustituyen eventualmente y en nombre del cual ejercen atribuciones delegadas por él. Es sobre este segundo aspecto sobre el que quiero insistir. En concreto, ¿debe vincularse la Vicepresidencia a un Departamento ministerial o no? Nada impide que el vicepresidente sea un ministro sin cartera; de hecho así ha sucedido. Si se tiene en cuenta que los vicepresidentes vienen a ser el núcleo inicial y preeminente del Gobierno, un vicepresidente ministro sin cartera significa o bien potenciar a una determinada personalidad política o bien una manifestación de voluntad política al delegar en una persona de la confianza presidencial la gestión de un problema concreto y específico, dándole así una prioridad mayor que al resto de los asuntos.

Pero también puede pensarse en atribuir las Vicepresidencias a aquellos Ministerios que adquieren, de hecho, una jerarquía respecto del resto, reconociéndola y dándole así un carácter formal. En ese caso, los vicepresidentes pueden jugar un papel de coordinación de los demás Ministerios, como ya se ha apuntado más atrás. En este sentido, y dado el carácter del Ministerio económico típico que tiende a adquirir por sí mismo un relieve diferenciado, erigiéndose en controlador y condicionante de la gestión de los demás Departamentos, la idea de vincular a él una Vicepresidencia no me parece desacertada. Quizá lo mismo pueda decirse de un Ministerio de Ordenación Terri-

torial, al que ya me he referido con éste u otro nombre, aunque, de alguna manera, la planificación económica puede vincularse a la planificación territorial.

Los vicepresidentes, pues, así concebidos, es decir, no sólo como sustitutos del presidente, sino como delegados suyos y, más aún, como un sistema para dotar de mayor rango a un ministro, pueden jugar un papel semejante al de los ministros delegados del primer ministro o, mejor, pueden ser una figura algo parecida a los ministros de Estado franceses, título conferido *intuitu personae* que ha jugado diferente papel en la historia del vecino país y que de alguna manera ha implicado un carácter jerárquico, más honorífico que otra cosa, pero cuya finalidad consistió en solventar «problemas políticos de todo orden que no hubieran podido resolverse de otra forma» (B. FESSARD DE FOUCAULT).

Los ministros de Estado franceses —aunque también existen o han existido en otros países— tiene en su origen connotaciones del Antiguo Régimen, pero puede decirse que adquirieron un papel simbólico en la III República para resolver problemas de personas y jerarquías dentro del Gabinete. Y no deja de ser significativo que cuando aparece la institución de la Vicepresidencia, con o sin cartera, que inaugura André TARDIEU en 1932 y se hace habitual tras las elecciones de mayo de 1936, los ministros de Estado, que hasta entonces jugaban el papel de jaraarquía simbólica que asumen las Vicepresidencias, continúen como institución política, pero de menor rango, hasta que Paul REYMAUD, al hacer entrar en su Gabinete, en mayo de 1940, al mariscal PÉTAİN le nombra vicepresidente y ministro de Estado.

Durante la IV República francesa a los ministros de Estado se les confían misiones específicas e incluso se atribuye una cartera determinada a un ministro de Estado —hasta entonces se les podía asimilar a ministros sin cartera— al tiempo que aparecen los ministros delegados de la Presidencia del Consejo. Y ya en la V República se atribuye a algún ministro de Estado funciones de reforma de las estructuras administrativas.

Pero es precisamente la V República la que utiliza las tres instituciones apuntadas: Vicepresidencias, ministros de Estado y ministros delegados, contribuyendo así a establecer un cierto organigrama jerárquico entre los miembros del Gobierno.

Los ministros de Estado, pues, pueden, con matices, asimilarse a ministros sin cartera, pueden jugar el papel político a éstos encomen-

dado, pero pueden asimilarse también a los vicepresidentes en cuanto símbolo de jerarquía, pues ya se ha dicho también más atrás cómo jurídicamente éstos se asemejan a los ministros sin cartera en cuanto que, como tales vicepresidentes y al margen de que se atribuya el cargo a un ministro jefe de Departamento, no tienen atribuciones administrativas precisas y propias, sino que ejercen funciones delegadas del presidente, con independencia del papel político llamados a desempeñar.

Por eso afirmaba antes que se podía establecer cierta semejanza entre vicepresidentes y ministros de Estado, porque la utilización de este último título tendía a solventar problemas que también pueden afrontarse con el nombramiento de uno o varios vicepresidentes. ¿Cuáles eran estos problemas? ¿Qué utilidad reportó en Francia que pueda ser también útil en España la figura de los ministros de Estado?

Tres grandes líneas podríamos destacar: la manifestación de una determinada orientación política, la solución a un problema de personas y el establecimiento de una jerarquía o prioridad de tareas gubernamentales y administrativas. En cuanto a la primera utilización de los ministros de Estado—manifestación de una orientación política—se han usado para hacer patente la unidad nacional que se pretende suscitar en el país (Gabinetes de guerra en 1914-1916), demostrando la representatividad del Gobierno; para simbolizar la participación de diversas corrientes de opinión o resolver las condiciones impuestas por los partidos coaligados estableciendo una jerarquía para los jefes de partidos, por ejemplo; para estructurar un equilibrio de los partidos gobernantes... Respecto a la segunda gran línea—la solución a un problema de personalidades—se usó la institución en Francia para compensar la ausencia de un Departamento y hacer aceptar a una personalidad su entrada en el Gobierno como ministro sin cartera, pero dándole un título más elevado; como atributo también de los ex primeros ministros cuando son incorporados a un nuevo Gabinete, y cuando el título se devalúa se le añade la Vicepresidencia. Finalmente, como establecimiento de una jerarquía o prioridad de tareas gubernamentales se utilizó la institución como signo de preocupaciones administrativas del momento, para hacer sobresalir no ya a una personalidad, sino a una opción o tarea gubernamental (reforma administrativa o constitucional, tareas de coordinación o de examen de un tema especialmente importante, etc.), que, a veces, con el tiempo, da origen a un nuevo Ministerio. Así sucedió en Francia con los Departamentos de Asuntos Culturales en 1971, Función Pública, Rela-

ciones con el Parlamento, Planificación y Ordenación Territorial, Asuntos Sociales...

Como puede verse en este excurso sobre los ministros de Estado, buena parte de las finalidades perseguidas con su nombramiento pueden lograrse por la vía de las Vicepresidencias, simbolizando una jerarquía más o menos efectiva, ratificando preeminencias de hecho, personales o departamentales, jugando un papel de delegados del presidente para tareas concretas; y todo ello sin incorporar a nuestro Ordenamiento unas figuras, como ésta a la que nos referimos o la de ministro delegado, que son ajenas a nuestra historia constitucional, no tienen raigambre entre nosotros y que, como digo, pueden ser sustituidas en su significado político y en su función administrativa por la de vicepresidente del Gobierno o, a otro nivel, por la figura de los ministros sin cartera, a los que vamos a referirnos a continuación.

Respecto de los órganos de apoyo de los vicepresidentes se puede dar por reproducido ahora lo dicho más atrás para los ministros.

3. *Los ministros sin cartera*

La mayor parte de las Constituciones guardan silencio en relación al tema de los ministros sin cartera. El texto constitucional español sigue esta misma tónica, que, en nuestro país, sólo se vio excepcionada por el artículo 88 de la Constitución republicana de 1931, que disponía: «El presidente de la República, a propuesta del presidente del Consejo, podrá nombrar uno o más ministros sin cartera»; y por el anteproyecto de 1929.

Sin embargo, su existencia está prevista en la ley ordinaria; concretamente así lo dispone el artículo 4.º de la LRJ ya citada, y en la actualidad, por referirnos sólo al momento presente, tienen la consideración de ministros sin cartera, a tenor del Real Decreto 711/1979, de 5 de abril, el ministro adjunto al presidente, el ministro para las relaciones con las Comunidades Europeas y el ministro adjunto para las relaciones con las Cortes (el *ministre de la parole* francés, que surge en el Segundo Imperio—1852-1871—para servir de engarce entre el Gobierno y el Parlamento).

La institución es común a casi todos los países con régimen parlamentario y su utilidad contrastada a lo largo de la Historia, por más que su existencia, como digo, no siempre esté prevista, no ya por la Constitución, sino ni siquiera por una ley ordinaria. Parece, pues, necesario preverlos y regularlos, sobre todo en el sentido de establecer

un tope al número de ministros sin cartera en relación al número de ministros al frente de un Departamento concreto.

Al aludir más atrás a los ministros de Estado franceses se apuntaba ya a la figura del ministro sin cartera dado que durante ciertos periodos aquéllos eran necesariamente ministros sin cartera y, con el dato añadido de la jerarquía simbólica, jugaban en realidad el mismo papel que vienen a desempeñar éstos, por lo que me remito a lo dicho con anterioridad.

En síntesis, la razón de ser la institución descansa sobre la base de dos coordenadas, compatibles entre sí, pero que pueden no acumularse: desempeñar una función política y encargarse de tareas específicas que no corresponden en exclusiva a uno solo de los ministerios. En este último sentido, ya se ha insinuado anteriormente, ejercen funciones delegadas del presidente del Gobierno.

El criterio tradicional es el de que se trata de órganos exclusivamente políticos, ministros que, formando parte del Gobierno, no tienen a su cargo un Departamento y que son incorporados a las tareas del Gabinete en cuanto personalidades políticas eminentes o con el fin, más frecuente, de ensanchar la base parlamentaria del Gobierno, dando representación en el mismo a partidos que, coaligados, forman la mayoría parlamentaria. Un ejemplo muy claro es el Gabinete Bonomi en Italia, en 1944, que incorpora seis ministros sin cartera representando a los seis partidos del «Comité de Liberación Nacional». Desde este punto de vista, el profesor GARCÍA-TREVIJANO afirmará que el ministro sin cartera sólo puede gobernar, pero no administrar (a diferencia del subsecretario, que, según este autor, sólo puede administrar, pero no gobernar). Sin embargo, otros autores postulan el carácter no exclusivamente político de este órgano. Así, el profesor GUAITA dirá:

«Que tales ministros son órganos exclusivamente políticos y sin relevancia alguna para el Derecho administrativo, por no estar al cuidado de ningún sector de la Administración, es una opinión casi unánime. E inexacta. Para que ello fuera verdad habría de darse la circunstancia, que luego se negará, de que el Consejo de Ministros fuera asimismo un órgano exclusivamente político y sin relevancia jurídico-administrativa.

Ahora bien, siendo como es también el Consejo un órgano administrativo (art. 2.º de la LRJ), todos sus miem-

bros, forzosamente, tienen también carácter administrativo, aun los que no tienen un departamento ministerial a su cargo, pues intervienen en la cúspide, y por ello en todo el campo de la Administración, al tomar parte en las deliberaciones del Consejo y contribuir, como los demás ministros, en la formación de los actos de voluntad que son los acuerdos del Gobierno (y éstos son actos administrativos las más de las veces).

En el seno del Gobierno, y desde el punto de vista del Derecho administrativo, la única diferencia entre titulares de Ministerios y ministros sin cartera es que éstos, por no estar al frente de ningún departamento, no pueden jurídicamente proponer la resolución de expedientes ni refrendar decretos.» (*El Consejo de Ministros*, páginas 44 y ss.)

Desde otro punto de vista, los ministros sin cartera pueden encargarse de misiones específicas o actuar por delegación del presidente. Al margen de su papel político, ejercer, de hecho, entonces, tareas administrativas que, con frecuencia, son precedentes de nuevos Ministerios. En otros casos pueden servir para atender a una preocupación urgente y prioritaria del Gobierno coordinando la acción de varios Ministerios. El dato de la coordinación es muy importante porque la gran objeción a esta utilización de los ministros sin cartera para tareas especialmente delicadas es precisamente el peligro de compartimentalizar lo que debería ser objeto de atención conjunta que comprometa la responsabilidad de todo el Gobierno. En otros casos las fricciones se plantean entre el Ministerio al que genéricamente pertenece el área de acción encargada al ministro sin cartera y este mismo. Piénsese en lo sucedido —al menos así lo destacó la prensa— entre Asuntos Exteriores y el ministro para las Relaciones con las Comunidades Europeas.

En cualquier caso, lo que interesa recalcar es que no debe abusarse de esta figura, para lo que sería conveniente, quizá, establecer un número tope, que puede ser de tres o cinco. El proyecto de ley italiano sobre «atribuciones de los órganos del Gobierno de la República y organización de la Presidencia del Consejo de Ministros y de los Ministerios» de 1952 fijaba el tope en tres, ampliado en otro proyecto de 1956 a cinco, número que el Senado consideró excesivo, sobre todo «en relación con las exigencias de una más amplia concentración política».

Los ministros sin cartera deben ser dotados de un pequeño aparato burocrático y un *staff* de apoyo semejante al ya mencionado para los demás ministros del Gabinete que sí son jefes de departamento.

La existencia de estos ministros, como digo, depende de las circunstancias políticas y coyunturales del momento, por lo que no puede darse una pauta en relación a si debe haber unos ministros sin cartera más o menos fijos. Sin embargo, sí puede plantearse el tema en relación a alguno de estos posibles ministros: el secretario general o presidente del partido en el poder cuando éste no sea el presidente o el de uno de los partidos coaligados cuando no sea vicepresidente o ministro con departamento propio; el ministro de Relaciones con las Cortes, ya aludido, y, finalmente, un ministro para las Relaciones con las Comunidades Autónomas.

Si la presencia de los dos primeros no plantea problemas, sino que únicamente, con respecto a su existencia, debe valorarse en cada momento la conveniencia o no de su nombramiento (el primer caso es un supuesto límite a título de ejemplo, sin mayor trascendencia; el segundo sí puede valorarse con mayores pretensiones de fijeza); si la existencia de otros ministros sin cartera para tareas específicas en todo el país o en una zona del mismo (distinto del antiguo *ministro universal*) depende, insisto, de cada coyuntura, mayores problemas plantea la mera existencia de un ministro para las relaciones con las Comunidades Autónomas. (Téngase en cuenta que el Real Decreto 708/1979, de 5 de abril, crea el Ministerio de Administración Territorial, que «asume las funciones que corresponden a la Administración central del Estado en relación con las Comunidades autónomas...», pero este dato positivo no debe condicionarnos a la hora de plantear el tema como posibilidad de futuro.) En contra de su existencia puede alegarse precisamente la autonomía de estas Comunidades, en el ámbito de sus competencias propias o delegadas. Pero ello no quiere decir que no tengan relación alguna con el Poder central. Por el contrario, puede haber conflictos, y, desde luego, la Constitución prevé ciertas relaciones de control y de coordinación. Sin extendernos ahora en este tema, baste citar los artículos 150, 2; 153 y 154 del texto constitucional. El primero de ellos establece:

«2. El Estado podrá transferir o delegar en las Comunidades autónomas, mediante ley orgánica, facultades correspondientes a materia de titularidad estatal que

por su propia naturaleza sean susceptibles de transferencia o delegación. La ley preverá en cada caso la correspondiente transferencia de medios financieros, así como las formas de control que se reserve el Estado.»

El artículo 153, por su parte, dice así:

«El control de la actividad de los órganos de las Comunidades autónomas se ejercerá:

a)

b) Por el Gobierno, previo dictamen del Consejo de Estado, en el ejercicio de funciones delegadas a que se refiere el apartado 2 del artículo 150.»

De otro lado, el artículo 154 prevé:

«Un delegado nombrado por el Gobierno dirigirá la Administración del Estado en el territorio de la Comunidad autónoma y la coordinación, cuando proceda, con la administración propia de la Comunidad.»

El control que prevé el artículo 153, b), puede realizarse por el Gobierno en su conjunto, pero también cabe la posibilidad de atribuir a un departamento o a un ministro sin cartera la gestión más inmediata de estos cometidos. Puede ser el actual Ministerio de Administración Territorial, a cuyo cargo está hoy la tutela del Régimen local, pero acaso, por las especiales características que en un Estado que se pretende regionalizado plantean las llamadas «Comunidades autónomas», sea preferible un ministro *ad hoc* delegado del presidente. Lo mismo se podría decir de la dependencia orgánica y funcional del delegado del Gobierno previsto en el artículo 154 de la Constitución, que jugará un papel semejante al de los gobernadores civiles actuales, y éstos, hoy, con independencia de representar al Gobierno en las provincias, son delegados del Ministerio del Interior y mantienen con él una cierta relación de dependencia.

En cualquier caso, la existencia de un ministro sin cartera para las relaciones con las Comunidades autónomas, que, ciertamente, plantea problemas, depende de una opción que es más política que técnica, pero nos introduce en la última observación que quiero hacer ahora. Me refiero a la dependencia de los ministros sin cartera, a su *status*.

De lo dicho con anterioridad a propósito de los ministros sin cartera y de los vicepresidentes se desprende, de alguna manera, su vinculación al presidente, en delegación del cual ejercen funciones específicas que corresponderían a aquél. El carácter de los ministros sin cartera, ya explicitado, implica, en efecto, su adscripción al presidente. Juegan, de hecho, un papel de ministros adjuntos o delegados (no importa cuál sea su denominación). Con ello no se hace sino destacar el carácter preeminente del presidente del Gobierno que se desprende del artículo 98, 2, de la Constitución, cuando proclama que «el presidente dirige la acción del Gobierno y coordina las funciones de los demás miembros del mismo...».

Por lo demás, en la situación actual, quiero sólo recordar el último inciso del artículo 4.º de la LRJ, que dispone: «Los créditos correspondientes a los ministros sin cartera se incluirán en el presupuesto de gastos de la Presidencia del Gobierno.»

Finalmente, y ya para terminar con este punto, aunque en puridad no corresponda al mismo, podría plantearse la conveniencia de que a las reuniones del Consejo de Ministros que hayan de tratar asuntos específicos que afecten a una Comunidad autónoma de manera directa pueda asistir el presidente de la Comunidad implicada. Así sucede en Italia, donde, según el artículo 21 del Estatuto de Sicilia (1946), el presidente regional «participa, con rango de ministro, en el Consejo de Ministros con voto deliberativo en las materias que interesan a la región». En igual o parecido sentido se manifiestan los artículos 47 del Estatuto de Cerdeña (1948), 44 del Estatuto del Valle de Aosta (1948), 34 de Tretino-Alto Adigio (1948), y artículo 40 del texto refundido del Estatuto de 31 de agosto de 1972), 44 del Estatuto de Friuli-Venecia Julia de 1963..., respecto de los presidentes de las Juntas regionales, que pueden participar, si bien con «voto consultivo», en aquellos Consejos de Ministros que traten de «cuestiones que se refieran particularmente a la región». Se trata, como puede comprobarse, de las Regiones de estatuto especial, que, salvando todas las distancias, podrían equipararse a las «nacionalidades» que reconoce el artículo 2.º de nuestro texto constitucional, y que de alguna manera tienen un régimen diferenciado de autonomía inmediata y plena en las previsiones del título VIII de la Constitución.

4. *Los secretarios de Estado*

El artículo 98, 1, del texto constitucional español establece que, además del presidente, vicepresidentes y ministros, «el Gobierno se compone... de los demás miembros que establezca la ley». Esta ambigua declaración da pie para regular y contemplar una figura desconocida hasta hace poco en nuestra organización política y administrativa. Me refiero a los secretarios de Estado que el Real Decreto de 4 de julio de 1977, reorganizador de la Administración central del Estado, introdujo con un perfil poco definido que da lugar a alguno de los problemas apuntados más atrás cuando me refería al estado actual de la cuestión. Se trata, como digo, de una institución nueva en nuestro país, cuyas atribuciones deben quedar perfiladas a tenor de la experiencia del Derecho comparado. A caballo entre el ministro y el subsecretario, se pueden citar como precedentes, ciertamente remotos, en España, por un lado, el Real Decreto de 16 de junio de 1834, «dando nueva planta a las Secretarías del Despacho», por el que se crean los subsecretarios para descargar «a los ministros de los asuntos de leve cuantía, o que se

reducen a meros trámites de instrucción de los expedientes, a fin de que puedan dedicarse a hacer en los diversos ramos de la Administración las importantes reformas que se están planteando, y asistir a las sesiones de las Cortes Generales del Reino con la frecuencia que el servicio del Estado reclame».

De otra parte, puede citarse el proyecto de ley para el régimen de los Cuerpos colegisladores que formaba parte del conjunto de nueve proyectos de Leyes fundamentales presentados a las Cortes por BRAVO MURILLO con fecha de 1 de diciembre de 1852, y que, como se sabe, no llegaron a ser leyes. Pues bien, el artículo 14 de este proyecto de ley establecía:

«Los ministros podrán nombrar delegados, bajo la denominación de *comisarios del Gobierno*, que tengan a su cargo el sostenimiento de cualquier proyecto o asunto en el seno de cualquiera de los dos Cuerpos.»

Ciertamente, en ninguna de estas disposiciones se habla de los secretarios de Estado, pero he querido traerlas aquí porque en ellas están contenidas las dos funciones que, históricamente, han desempeñado los secretarios de Estado o las figuras análogas a ellos: jugar el papel de una especie de viceministro asumiendo competencias administrativas del ministro y representarle en el Parlamento. Estas dos funciones, que no siempre se han dado unidas, sino que en cada país se ha hecho hincapié en una de ellas, continúan siendo, hoy, la razón de ser de esta nueva figura política y administrativa, como apuntábamos más atrás: se trata de racionalizar la organización administrativa, desmultiplicar el poder de decisión del ministro, dejarle más tiempo libre para su papel de representación y de visión global y conjunta —es decir, política— de la parcela que tiene encomendada y que denominamos Ministerio, Departamento ministerial.

El texto constitucional español no se refiere explícitamente a esta institución, pero da pie para regularla. De hecho, y salvo la Constitución portuguesa de 1976, ninguna otra Constitución europea se refiere directamente al tema, lo que no ha impedido la implantación de esta institución orgánica.

La Constitución portuguesa, como digo, es la que más directamente aborda el tema de los secretarios de Estado en varios artículos de su título V, dedicado al Gobierno. Así, el artículo 186, 1, afirma:

«El Gobierno estará constituido por el primer ministro, por los ministros y por los secretarios y subsecretarios de Estado.»

Y el párrafo 3 del mismo artículo:

«El número, la designación y las atribuciones de los ministros y secretarios de Estado, así como las formas de coordinación entre ellos, serán determinados, según los casos, por los decretos de nombramiento de titulares respectivos o por decreto-ley.»

El artículo 187, 3, se refiere a la participación de los secretarios de Estado en los Consejos de Ministros en los siguientes términos:

«Podrán ser convocados para participar en las reuniones del Consejo de Ministros los secretarios y subsecretarios de Estado.»

El artículo 188, 2, posibilita la sustitución de los ministros, en caso de ausencia o impedimento, por los secretarios de Estado que aquéllos indiquen y, finalmente, el artículo 189, 3, se refiere al cese de secretarios y subsecretarios de Estado que, como órganos políticos que son, se produce «con la revocación del ministro respectivo».

Este conjunto de artículos perfila, en cierto modo, la institución como un órgano subordinado al ministro, con funciones delegadas y capacidad para sustituirle, pudiendo eventualmente concurrir a las sesiones del Consejo de Ministros. Pero, como ya se ha dicho, este texto constitucional es excepcional, y lo habitual es la no referencia concreta al tema en las constituciones. Por ello, conviene pasar revista, siquiera sea de una forma somera, a la práctica que nos ofrece el Derecho comparado:

A) *Francia*

En Francia, los *subsecretarios de Estado* aparecen como suplentes o auxiliares de los ministros (antes, secretarios de Estado, de donde toman la denominación en cuanto subordinados a ellos), y su nombre designaba una especie de ministro de segundo orden, que, si bien no contemplaba la Constitución, era posible merced a disposiciones inferiores hasta que la Ley de 30 de noviembre de 1875, sobre elección de diputados, se refiere claramente a ellos (A. ESMEIN).

El origen de los entonces subsecretarios de Estado procede, sin duda, de Inglaterra, y se vincula a una regla tradicional del constitucionalismo inglés según la cual los ministros sólo pueden acudir a aquella de las dos Cámaras de la que sean miembros. Y siendo de importancia primordial que cada Departamento esté representado en las dos, el ministro que no forme parte de una de ellas envía, para hacerse representar, a un *Parliamentary secretary*, elegido de entre los miembros de la Cámara de que se trate. Este *junior minister* es, así, pura y simplemente, un delegado del ministro, sin atribuciones propias y determinadas, cuya debilidad ha sido destacada por los propios autores ingleses al hacer referencia a la menor libertad que tienen para defender en el Parlamento la política gubernamental.

Al introducirse en Francia, la institución adquiere un carácter nuevo. Así, al establecerse, bajo la Restauración, una Ordenanza de 9 de mayo de 1816 disponía:

«Artículo 1.º Los subsecretarios de Estado, nombrados por Nos, se vincularán a Nuestros ministros secretarios de Estado, cuando éstos lo juzguen necesario para el bien de nuestro servicio.

Art. 2.º Los subsecretarios de Estado se encargarán *de cualquier parte de la Administración que les sea delegada por nuestros ministros* secretarios de Estado, y de la correspondencia general, en sus respectivos Departamentos.»

Se perfila la institución tal y como la conoce hoy el Derecho francés, desligándose de su primitivo origen inglés que implicaba representar al ministro en el Parlamento. Con posterioridad, sin abandonar esta nota definitoria de administración delegada, en la Monarquía de julio, el subsecretario de Estado adquiere un matiz político más acusado, acercándose al modelo inglés. El subsecretario administra en nombre del ministro, pero también le representa en el Parlamento. Es THIERS quien representa por primera vez este doble papel al ser nombrado subsecretario de Estado el 4 de noviembre de 1830. Con posterioridad, y tras diversas alternativas, la institución se consolida hasta adquirir los perfiles que hoy tienen los secretarios de Estado. Estos, en la actualidad, son una especie de viceministros que tienen a su cargo una parte del Ministerio, que están a la cabeza de un cierto número de servicios del Departamento, pero que permanecen vincular, subordinados al ministro por delegación del cual actúan.

Su número y atribuciones es muy variable. Al igual que sucedió con los ministros, y vimos más atrás, la Ley de 20 de julio de 1920 pretendió reservar a la ley la creación de los entonces subsecretarios de Estado, pero esta Ley fue derogada en 1945, llegándose a la situación actual, en la que el número de secretarios de Estado, como el de ministros, varía con cada Gabinete.

Los secretarios de Estado forman parte del Gobierno, aunque no participan en todas las reuniones del Consejo de Ministros. De hecho, sólo dos suelen participar en ellas asiduamente: el portavoz del Gobierno, lo que tiene, desde luego, su lógica, y el secretario de Estado de Finanzas.

Sus atribuciones son siempre delegadas del ministro como órgano auxiliar que es. Ello permite obviar alguno de los inconvenientes a que aludía al principio de este trabajo respecto de la introducción,

en 1977, de los secretarios de Estado en nuestro país. El hecho de que las atribuciones del secretario de Estado sean delegadas es, a mi entender, más ventajoso que atribuirle funciones propias, por varios motivos. En primer lugar, nada impide una delegación prácticamente general, pero que tiene la ventaja de poder ser suspendida en cualquier momento por el ministro, retomando asuntos políticamente importantes. En el caso de atribuciones propias, habría que utilizar la técnica de la avocación, que siempre es más rígida y tasada. En segundo lugar, el hecho de que sean competencias delegadas incide en el tema de la responsabilidad ministerial. La responsabilidad política es siempre del ministro, pero si las atribuciones del secretario de Estado, que es un órgano político y administrativo, son propias, la responsabilidad ministerial se debilita. No han faltado críticas en este sentido, a pesar de tratarse de facultades delegadas, cuanto más si no lo fueran. En efecto, una tendencia natural conllevaría a exigir la dimisión de un secretario de Estado con atribuciones propias y a mantener al ministro del que dependen si el voto parlamentario implicaba sólo al secretario de Estado. Ahora bien, desde el punto de vista de un Gobierno parlamentario, tal tendencia supone el desplazamiento de la responsabilidad ministerial y rompe el equilibrio del Gabinete.

Por lo demás, la institución se ha separado bastante de sus orígenes ingleses y se parece más a otra institución británica ya citada: los *ministers of State*, si bien el artículo 31 de la Constitución francesa de 1958 parece posibilitar la intervención de los secretarios de Estado en el Parlamento. Dicho artículo reza así:

«Los miembros del Gobierno tienen acceso a las dos Cámaras, siendo escuchados cuando lo soliciten.

Pueden ser acompañados por comisarios del Gobierno.»

En la actualidad el número de secretarios de Estado franceses viene fijado en el Decreto de 6 de abril de 1978 que, junto al Decreto del día 5 del mismo mes que nombra a los nuevos ministros remodelando asimismo el número de los Departamentos, configura el tercer Gobierno de R. BARRE. Por este Decreto se nombran 17 secretarios de Estado que son los siguientes:

- Secretario de Estado de Correos y Telecomunicaciones.
- Secretario de Estado para los Antiguos Combatientes.
- Secretario de Estado adjunto al primer ministro, y:

- Relaciones con el Parlamento.
- Investigación.
- Secretario de Estado del ministro de Justicia.
- Secretario de Estado del ministro de la Salud y la Familia.
- Secretarios de Estado adjuntos al ministro del Interior:
 - Departamentos y Territorios de Ultramar.
 - Colectividades locales.
- Secretario de Estado del ministro de Asuntos Exteriores.
- Secretarios de Estado adjuntos al ministro de Trabajo y de la Participación:
 - Formación Profesional.
 - Empleo femenino.
- Secretarios de Estado adjuntos al ministro del Medio Ambiente y Marco de la Vida (entorno vital):
 - Vivienda.
 - Medio Ambiente.
- Secretario de Estado del ministro de Educación.
- Secretario de Estado del ministro de Agricultura.
- Secretario de Estado del ministro de Industria (Pequeña y Mediana Empresa).

B) *Italia*

La introducción en Italia de los subsecretarios de Estado data ya de una Ley de 12 de febrero de 1888 completada por un Real Decreto de 1 de marzo del mismo año, y su posición se perfila en otro Real Decreto legislativo de 10 de julio de 1924 que les configura como órganos sin atribuciones propias cuya función es coadyuvar y auxiliar al ministro ejercitando competencias delegadas.

Los subsecretarios de Estado no pueden asistir a los Consejos de Ministros, ni tampoco sustituir al jefe del Departamento y, por regla general, existe uno por Ministerio excepto en Presidencia, Defensa y Tesoro donde han llegado a convivir tres.

Al margen de las funciones administrativas apuntadas, muchas de ellas deducibles de su propia calificación específica, ejercen también funciones de naturaleza constitucional al representar al Gobierno en las Cámaras y responder ante ellas de la política gubernamental en

su concreto sector. Esta posibilidad se deriva de una interpretación extensiva del último párrafo del artículo 64 de la Constitución de 1947 que dice:

«Los miembros del Gobierno, aún cuando no formen parte de las Cámaras, tendrán derecho o, si son convocados, obligación de participar en las sesiones. Deberán ser escuchados siempre que lo soliciten.»

Esta interpretación, que incluye entre los miembros del Gobierno a los subsecretarios de Estado, parece haber sido acogida por el artículo 53 del Reglamento de la Cámara y 37 del Reglamento del Senado que prevén puestos para ellos y les posibilitan tomar la palabra (artículo 44 del Reglamento del Senado). Esta posibilidad venía ya establecida en la Ley de 12 de febrero de 1888, número 5195, más atrás citada, cuyo artículo 2.º establecía:

- «Cada Ministerio tendrá un subsecretario de Estado que podrá sostener la discusión de los actos y propuestas del Ministerio en la Cámara del Parlamento de la que forma parte o, como comisario regio, en la que no sea miembro.»

El subsecretario de Estado de la Presidencia es el secretario del Gobierno.

C) *Alemania*

En Alemania coexisten dos figuras distintas que juegan, respectivamente, el papel principal de los secretarios de Estado (o subsecretarios de Estado) en Francia e Italia y el que tuvo la institución en sus orígenes ingleses y que aún conserva allí.

En primer lugar, existe el secretario de Estado (*Staatssekretär*) tal como lo hemos visto en Francia, como órgano político que, bajo la dependencia del ministro, dirige tareas administrativas. Pero, además, están los llamados secretarios de Estado parlamentarios creados por Ley de 6 de abril de 1967, ley que ha sido recientemente derogada y sustituida por la de Relaciones Jurídicas de los Secretarios de Estado Parlamentarios de 24 de julio de 1974. Estos nuevos órganos se crearon con la finalidad de apoyar a los ministros en sus tareas políticas y

sobre todo para descargarles de las obligaciones parlamentarias, tarea ésta que, hasta la creación de estos nuevos órganos, desempeñaba también el secretario de Estado clásico.

En la actualidad existen dos secretarios de Estado en la Cancillería Federal y en los Ministerios de Exteriores, Interior, Finanzas, Economía, Trabajo y Ordenación Social y Defensa, y uno en los restantes Ministerios.

En cuanto a los secretarios de Estado parlamentarios también hay uno por Departamento excepto en Exteriores, Interior y Finanzas, donde existen dos.

Los secretarios de Estado parlamentarios se han convertido en una especie de antesala del Ministerio no sólo por la asimilación de sus titulares a ministros, sino por tratarse de un puesto de adquisición de experiencia para los futuros ministrables. Pero la indeterminación de sus funciones, que dependen del ministro (art. 14, *a*) del Reglamento interior del Gobierno de 11 de mayo de 1951, modificado, en este punto, en 1967), y sobre todo los problemas de coordinación, jerarquía y distribución de funciones con el secretario de Estado han influido en las críticas que la nueva institución ha recibido.

Por lo demás los secretarios de Estado parlamentarios pueden ser cesados en cualquier momento y desde luego al cesar el ministro del que dependen (art. 4.º, Ley de 24 de julio de 1974); deben ser parlamentarios y, en principio, sustituyen al ministro en el Parlamento (artículo 14, 2, del Reglamento interior del Gobierno) y asimismo pueden participar en las reuniones del Gobierno si el ministro está impedido para hacerlo (art. 23, 2, del mismo Reglamento). El secretario de Estado parlamentario del canciller asiste por derecho propio al Consejo de Ministros así como el jefe de la Cancillería Federal, el jefe de la Oficina Presidencial Federal, el jefe federal de Prensa, el consejero personal del canciller y el secretario (art. 23, 1, del Reglamento interior del Gobierno).

Por su parte, los secretarios de Estado pueden asistir en casos particulares a las reuniones del Gobierno, si así lo dispone el ministro federal (art. 23, 2, del citado Reglamento), y, en principio, sustituyen al ministro en caso de impedimento de éste «como director de un organismo federal superior» (art. 14, 3, del repetido Reglamento).

D) *Perspectivas de la institución en España*

A la vista del texto constitucional español, y teniendo en cuenta la experiencia de otros países, se pueden hacer algunas observaciones de cara a la definitiva institucionalización de los secretarios de Estado en nuestro país.

Tres son los puntos sobre los que, me parece, es necesario reflexionar:

- a) El secretario de Estado como auxiliar inmediato del ministro, que tiene a su cargo la jefatura política y administrativa del Departamento o de grandes áreas del mismo.
- b) La asistencia o no del secretario de Estado al Consejo de Ministros.
- c) La sustitución del ministro al frente del Departamento y en los debates parlamentarios.

a) El secretario de Estado es, pues, un órgano político y administrativo. Como auxiliar inmediato del ministro, tiene a su cargo la jefatura de grandes servicios del Ministerio o, en su caso, de todo el Departamento. Juega, pues, un papel de gestión más inmediata que la del ministro, por quien ha sido elegido en función de consideraciones de las que no está exento el componente político.

El papel de cuasiministro que puede adoptar el secretario de Estado implica, a mi juicio, y por las razones antes apuntadas, que sus competencias sean delegadas y no propias, como parece deducirse del Decreto de 4 de julio de 1977, ya citado, y a cuyos inconvenientes ya me he referido también. Esta delegación puede ser prácticamente general. A este respecto quisiera citar, únicamente como ejemplo de esta posibilidad, la Orden ministerial de 25 de agosto de 1977, sobre delegación de atribuciones del ministro de Sanidad y Seguridad Social en el subsecretario del Departamento. El artículo 1.º de esta Orden ministerial afirma que, sin perjuicio de las atribuciones de representación, jefatura de personal, inspección, régimen interno, comunicación con otros Departamentos y gestión de los servicios comunes, atribuidas en los artículos 15 y 17 de la LRJ, y 18 del Decreto de 13 de abril de 1972, se delegan en el subsecretario las siguientes atribuciones del ministro:

a) Despachar y resolver cuantos expedientes y asuntos que, cualquiera que sea su índole, están atribuidos al titular del Departamento por precepto legal, reglamentario o por otra disposición de carácter administrativo.

b) Autorizar y disponer los gastos propios de los servicios del Ministerio de Sanidad y Seguridad Social y todos los incluidos en los programas de inversiones públicas, de acuerdo con los créditos autorizados, y la aprobación de expedientes de ejercicios cerrados, así como la facultad de interesar del Ministerio de Hacienda la ordenación de los pagos correspondientes.

c) Las facultades que la Ley de Contratos del Estado y su Reglamento General confieren al titular del Departamento en materia de contratación, sin limitación de cuantía.

d) La autorización previa para celebrar contratos de organismos autónomos administrativos dependientes del Departamento con cifra superior a 10.000.000 de pesetas.

e) La facultad de nombrar funcionarios para comisiones con derecho a dietas, así como cuantas otras facultades otorga al ministro el Decreto 176/1975, de 30 de enero.

f) Resolver las reclamaciones sobre responsabilidad patrimonial del Estado, en lo que se refiere al ámbito de competencia del Ministerio de Sanidad y Seguridad Social.

g) Resolver las reclamaciones en vía administrativa, previa al ejercicio de acciones civiles y laborales, de acuerdo con lo previsto en los artículos 138 y siguientes de la Ley de Procedimiento Administrativo.

h) La facultad de disponer el cumplimiento de las sentencias dictadas en los recursos contencioso-administrativos que afecten al Departamento.

i) Resolver las contiendas que surjan entre autoridades administrativas dependientes del Departamento.

j) Resolver dentro de la vía administrativa, cuando no corresponda a una autoridad inferior, los recursos

que procedan contra las resoluciones de los organismos y autoridades del Departamento.

b) Las facultades atribuidas al ministro en el texto articulado de la Ley de Funcionarios Civiles del Estado de 7 de febrero de 1964.

l) Las facultades atribuidas al ministro por el Estatuto de Personal de Organismos Autónomos, aprobado por Decreto 2043/1971, de 23 de julio.»

Es decir, prácticamente todas las atribuciones que el artículo 14 de la LRJ atribuye al ministro (el apartado a) ya es, de hecho, una delegación general), con las excepciones que el artículo 22 de la misma Ley establece y que repite el artículo 6.º de la citada Orden:

«No son objeto de delegación y continúan atribuidos al titular del Departamento:

a) Los asuntos que hayan de ser objeto de resolución por medio de Decreto y aquellos que deban someterse al acuerdo o conocimiento del Consejo de Ministros o de las Comisiones Delegadas del Gobierno.

b) Los que se refieran a relaciones con la Jefatura del Estado, Consejo del Reino, Cortes, Consejo de Estado y Tribunales Supremos de Justicia.

c) Los que hayan sido informados preceptivamente por el Consejo de Estado o el Consejo de Economía Nacional.

d) Los que den lugar a la adopción de disposiciones de carácter general.

e) Los recursos de alzada que procedan contra los acuerdos de los subsecretarios en materia de su competencia»;

previendo, en todo caso, el artículo 5.º que «el ministro podrá avocar en todo momento la resolución de cualquier asunto o expediente de los que por delegación corresponda conocer al subsecretario del Departamento».

No hay, pues, ninguna dificultad en adoptar semejante criterio. Ahora bien, si el secretario de Estado se convierte en la segunda autoridad del Ministerio, de alguna manera se cuestiona la figura del

subsecretario del Departamento, sobre todo allí donde existe la tendencia a multiplicar el número de subsecretarios. Estos deberán quedar reducidos a la gestión de los servicios comunes de todo el Ministerio, como organización horizontal del mismo frente a las organizaciones verticales constituidas por las Secretarías de Estado y, más en concreto, por las Direcciones Generales. El subsecretario, en este sentido, deja de ser, en beneficio del secretario de Estado, lo que fue en sus orígenes españoles de 1834: primer órgano de apoyo y con funciones de descargar al ministro de parte de sus tareas; funciones, por lo demás, que nunca ha desempeñado, en puridad, hasta sus últimas consecuencias, dado que nunca ha tenido reconocida la facultad de sustituir al ministro, y de alguna manera ha quedado al margen de la línea jerárquica al no tener normalmente facultades de fiscalización o revisión sobre los directores generales.

Los subsecretarios seguirían teniendo el núcleo principal de funciones que el artículo 15 de la LRJ les atribuye, a partir del apartado 2, esto es, ostentar la jefatura del personal, asumir la inspección de todos los servicios (de él pueden depender los servicios de inspección), tener a su cargo el régimen interno de los servicios generales del Ministerio, etc., es decir, dirigir, gestionar, coordinar, bajo la autoridad del ministro, la acción del conjunto de servicios generales y comunes del Departamento.

Desde este punto de vista el subsecretario juega el papel que en otros países ostenta el *secretario general* del Departamento que, por sus funciones, su posición orgánica y sus competencias, tiene que ser, o debe ser, un puesto estable, neutral y burocrático, es decir, despolitizado, como también se proponía para los directores generales, en el bien entendido de que ello requerirá la formación adecuada de estos cuadros funcionariales, auténticos gestores y aseguradores de la continuidad del Departamento por encima de los vaivenes políticos. Cabe la posibilidad del tecnocratismo, pero para evitarlo y asegurar la primacía de los contenidos políticos del Departamento existen otros medios, que son, precisamente, el papel orientador global del ministro, el más matizado de los secretarios de Estado y la existencia, claramente regulada, de los gabinetes de apoyo y asesoramiento, amén del conjunto de medidas jurídicas que cualquier legislación sobre funcionarios prevé.

b) La asistencia de los secretarios de Estado al Consejo de Ministros. Aquí no es posible hacer una afirmación categórica. Ya se

ha abordado indirectamente el tema al aludir a la institución en el Derecho comparado, y hay soluciones dispares. Sin embargo, en mi opinión, interesaría continuar y aprovechar la brecha abierta en la disposición final primera, 3, del Real Decreto 1558/1977, de 4 de julio, por el que se crean los secretarios de Estado, que dispone:

«Los secretarios de Estado podrán asistir, para informar, a los Consejos de Ministros y a las Comisiones Delegadas del Gobierno cuando sean convocadas.»

Por su parte, el artículo 10, 2, del mismo texto establecía que el secretario de Estado para la Coordinación y Programación Económicas asistirá a las reuniones de la Comisión Delegada de Asuntos Económicos. Hoy este Secretario de Estado ha desaparecido.

Es decir, me parece que hay que posibilitar la asistencia de los secretarios de Estado a las reuniones del Gobierno, sobre todo cuando se vayan a debatir temas de su respectiva responsabilidad. De hecho es lo que prevén los textos citados, aunque no parezca que se haya hecho mucho uso de esa posibilidad. Sin embargo, no creo sea útil su asistencia a todos los Consejos, siempre y en todo momento, porque con ello no se haría sino multiplicar el número de miembros de la reunión en detrimento de la eficacia de las tareas del Gobierno, como ha sido notorio en otros países—el ejemplo típico es Inglaterra—cuando ha aumentado considerablemente el número de los ministros, siendo necesario, en esos casos, arbitrar fórmulas para hacer funcional y operativa una reunión que en caso de ser muy numerosa resulta imposible que lo sea.

Pero la posibilidad de asistir a los Consejos y la asistencia de hecho a los mismos es importante que quede prevista y se haga uso de ella. En primer lugar, por una razón de especialización política en el área o sector del Departamento encomendada al secretario de Estado. Y en segundo lugar, para dar contenido y realce al papel de cuasiministro, papel político en contraposición al de los órganos superiores estables del Departamento, con que se configura en el Derecho comparado y parece debe configurarse en nuestro país el secretario de Estado.

c) Finalmente, queda el tema de la sustitución del ministro al frente del Departamento y en los debates parlamentarios. Conectando con lo que se ha dicho hace un momento, es decir, realzando el papel de cuasiministros de los secretarios de Estado, no parece que haya

ningún inconveniente grave para ambas posibilidades. Si los secretarios de Estado juegan el papel de desmultiplicar la actividad del ministro, una de sus facetas puede ser la de responder ante las Cortes de la política del Departamento. De hecho, hoy muchos subsecretarios acuden a las mismas para intervenir en nombre del Ministerio. Todo ello, por supuesto, sin perjuicio de la responsabilidad política que en todo caso asume el ministro. Quién de los dos acuda en realidad es un problema práctico que dependerá de la coyuntura, del tema o de otras circunstancias, pero de lo que se trata de prefigurar aquí es simplemente la posibilidad de que el secretario de Estado represente al Ministerio en el Parlamento para responder y contestar de la política del mismo, porque lo que no parece oportuno es duplicar la figura, como en Alemania, creando los secretarios de Estado parlamentarios.

Respecto a la sustitución del ministro como jefe del Departamento, tampoco parece que haya graves dificultades. En los casos de ausencia o imposibilidad del ministro, el secretario de Estado puede sustituir al jefe del Departamento en las tareas de aquél. Únicamente habría alguna dificultad en las funciones políticas, aunque si se admite la posibilidad de asistencia a los Consejos de Ministros de los secretarios de Estado cabe también la posibilidad de suplirle en los casos de ausencia o imposibilidad.

V. A MODO DE RECAPITULACIÓN

Sintetizando cuanto se ha venido diciendo en las páginas que anteceden, se puede decir:

— *Ministros*: Su número y denominación deben venir predeterminados por la ley. En cuanto a sus atribuciones administrativas, sin perjuicio de ciertas variaciones, serán más o menos las mismas que en la actualidad.

— *Vicepresidentes*: La institución debe manejarse con gran flexibilidad, potenciando así a personalidades concretas o temas sobresalientes y atribuyéndoles funciones delegadas del presidente.

— *Ministros sin cartera*: Se trata de una posibilidad en la que quizá convenga fijar un número tope. Juega un papel político y administrativo muy concreto.

— *Secretarios de Estado*: Organos políticos de apoyo al ministro, tienen a su cargo ciertas parcelas del Departamento que deben ges-

tionar con facultades delegadas. Asisten y suplen al ministro y no parece que haya inconveniente en que acudan a los Consejos de Ministros cuando sean invitados a ello, sobre todo al debatir asuntos de su responsabilidad.

— *Organos de apoyo de los ministros*: Es imprescindible la institucionalización de los Gabinetes de los ministros, que deben implicar publicidad, sin perjuicio de las colaboraciones externas. Sin embargo, debe fijarse un número máximo de miembros del Gabinete y debe huirse de las equiparaciones a niveles orgánicos.

Por lo demás, y previa una reconsideración del régimen jurídico y de la carrera funcionarial, parece oportuno desvincular los cargos superiores de gestión de los Departamentos ministeriales del componente político, convirtiéndolos en cargos estables y neutrales, de los que el subsecretario sería una especie de gerente encargado de los servicios comunes de todo el Ministerio.

NOTA BIBLIOGRAFICA

No existe en la bibliografía española una monografía que trate el tema de los ministros con carácter general, aunque sí aspectos parciales de los mismos, acaso debido al abandono que los temas de organización han tenido tradicionalmente en nuestro país, sobre todo desde perspectivas jurídicas, puesto que cuando se han tocado, las más de las veces se ha hecho desde ópticas amparadas en el ambiguo rótulo de «Ciencia Administrativa» o en la denominación «Organización y Métodos», con cuyo título ha existido incluso una revista propiciada por la Presidencia del Gobierno. En la bibliografía extranjera se puede destacar, quizá, como obra general el monumental trabajo de L. DUPRIEZ *Les Ministres dans les principaux pays d'Europe et d'Amerique*, dos tomos (544 y 547 págs.), París, 1892-93, pero que, por la fecha de edición, no sirve más que para ofrecer un panorama histórico bastante completo. Si que hay, sin embargo, algunos trabajos que se refieren a este o aquel tipo de ministros o a algún otro órgano de los contemplados en este trabajo. Las referencias hay que buscarlas, por tanto, en obras generales o en trabajos monográficos sobre aspectos parciales o sobre un Ministerio concreto.

No se trata de ofrecer aquí una referencia bibliográfica exhaustiva, sino solamente una orientación de los trabajos utilizados. En primer lugar, ofreciendo la cita completa de las obras cuyos autores son mencionados expresamente en el texto y que son las siguientes:

La mención que se hace a la relación entre el nuevo Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo y la planificación territorial, aludiendo a un trabajo mío anterior, corresponde a *Las competencias para la ordenación del trasvase*, publicado en el volumen colectivo «Aspectos jurídicos del trasvase del Ebro», Zaragoza, 1975, pp. 107-129. Al tema, después de la creación del nuevo Ministerio, se ha referido más recientemente S. MARTÍN-RETORTILLO en *Urbanismo y reforma admi-*

nistrativa, publicado en «Ciudad y Territorio. Revista de Ciencia Urbana», número 1/1978 (enero-marzo), pp. 4-5.

La problemática apuntada a propósito de los secretarios de Estado se halla también en un trabajo más amplio, sobre el tema jurisdiccional en la Constitución, de L. MARTÍN REBOLLO, *La justicia administrativa ante el texto constitucional*, en el número 19 de «Civitas. Revista Española de Derecho Administrativo», páginas 519-39, en especial 530-32.

La cita de M. BAENA DEL ALCÁZAR, a propósito de la Vicepresidencia del Gobierno, está tomada de su trabajo *Administración y Gobierno en la Ley Orgánica del Estado*, publicado en «Documentación Administrativa» número 184 (1975), correspondiendo también a este mismo trabajo otra cita que se hace más adelante sobre la función administrativa de los ministros.

El carácter de líder político del ministro destacado por N. PÉREZ SERRANO lo tomo del capítulo LI, dedicado al Gobierno, de la reciente edición de su *Tratado de Derecho Político*, Madrid, 1976, correspondiendo la cita, en concreto, a la página 726.

El tema de la separación entre cargos políticos y administrativos fue objeto, como señalo en el texto, de un trabajo de F. RUBIO LLORENTE titulado *Consideraciones sobre la disfuncionalidad de los directores generales*, publicado en el número 5 de «Pragma» (órgano de la Asociación Española de Administración Pública), revista desaparecida, si no me equivoco, que en buena medida recogía los puntos de vista de los funcionarios del Cuerpo General Técnico de la Administración Civil del Estado. Por supuesto, al tema, resuelto en otros países, se han referido numerosos trabajos en uno u otro sentido.

La cita de Gerard BELORGEY a propósito del tipo de relaciones que asegura un ministro, y otras del mismo autor diseminadas por el texto, corresponden a su libro *Le gouvernement et l'Administration de la France*, Ed. A. Colin, París, 1967, y todas ellas se refieren con prioridad al capítulo III de esta obra (*Les organes*), páginas 85-112.

El Libro Blanco sobre reorganización del Gobierno central de Gran Bretaña, al que me refiero al hablar del modelo inglés, fue presentado por el Gobierno de Mr. E. HEATH (*The Reorganisation of Central Government*), y se publicó en lengua española en el número 84 de esta REVISTA (1971), de donde tomo la referencia. En el mismo número de esta REVISTA, V. R. VÁZQUEZ PRADA hacía un análisis de dicho documento en un trabajo titulado *Reforma del Gobierno central de Gran Bretaña* (pp. 389-430), que he utilizado también. Sobre el tema inglés, con anterioridad, es bastante detallado el libro de W. J. MACKENZIE y J. W. GROVE, *La Administración central en Gran Bretaña*, traducción española de la segunda edición inglesa, Madrid, 1966.

La clasificación que P. BISCARETTI hace a propósito de los Ministerios italianos corresponde a su libro *Lo Stato democratico moderno nella dottrina e nella legislazione costituzionale*, Milán, 1948, en especial pp. 419 y ss., luego recogido en parte en su *Derecho Constitucional*, trad. española de P. LUCAS VERDÚ, Ed. Tecnos, Madrid, 1965. La clasificación la he reelaborado teniendo en cuenta los nuevos Ministerios italianos creados con posterioridad a la fecha de la edición de estos libros, respetando, claro está, la sistemática de BISCARETTI, que no invalidan los nuevos Departamentos aparecidos, dado que la mayoría son escisiones o producto de cambios de otros ya existentes.

La crítica de G. BURDEAU, a la que se hace mención al aludir a la práctica francesa de crear Ministerios en función de problemas coyunturales, corresponde a su *Traité de Science Politique*, tomo IX, París, 1976, libro que he manejado también a propósito del funcionamiento de la institución ministerial en Francia, aunque no dejen de ser útiles algunas de sus referencias a otros países.

La inestabilidad de las estructuras administrativas derivada de los vaivenes políticos halla en Jean RIVERO un crítico lúcido (*instabilité regrettable*, dice) al referirse a los órganos centrales de la Administración en su *Droit Administratif*, 5.ª ed., París, 1971.

La clasificación ministerial de Adolfo POSADA, que no tiene sino un valor histórico y comparativo, se halla en su obra *Tratado de Derecho Administrativo según las teorías filosóficas y la legislación positiva*, tomo I, Madrid, 1897, pp. 379 s., y la de A. ROYO-VILLANOVA en sus *Elementos de Derecho Administrativo* (cito por la 25 ed., tomo I, Valladolid, 1980, p. 210). Por su parte, la larga y erudita (como, por lo demás, toda su obra) enumeración de Ministerios de J. GASCÓN Y MARÍN corresponde a su *Tratado de Derecho Administrativo. Principios y legislación española*, 13 ed., tomo II, Madrid, 1956.

La cita de E. GARCÍA DE ENTERRÍA a propósito de las técnicas de *staff and line* está recogida, como se indica expresamente en el texto, de su obra *La Administración española*, que ha conocido tres ediciones, la última en una colección de bolsillo; y la definición de *staff* que recoge J. A. GARCÍA-TREVIJANO se contiene en su *Tratado de Derecho Administrativo*, tomo II, volumen I, 2.ª ed., Madrid, 1971, obra que he utilizado para otros temas también, dada la amplitud que este autor dedica a los temas de organización.

La cita de A. GUAITA sobre el carácter de los ministros sin cartera corresponde, como se indica en el texto, a su trabajo *El Consejo de Ministros*, 2.ª ed., Madrid, 1967.

Sobre la institución francesa de los ministros de Estado, aparte de referencias generales en otros trabajos, existe un artículo monográfico de B. FESSARD DE FOUCAULT, *Les Ministres d'Etat*, en «Revue Française de Science Politique», vol. XXII, número 1 (1972), pp. 5-25, que es, quizá, la mejor síntesis sobre la evolución histórica y funcional de la institución.

La referencia a A. ESMEIN, al aludir a los secretarios de Estado, hay que entenderla hecha a sus *Elements de Droit Constitutionnel français et comparé*, 8.ª ed., tomo II, París, 1928, donde trata del tema de los ministros a partir de la p. 231.

Con independencia de la relación anterior, que corresponde, como queda dicho, a los autores citados expresamente en el texto del trabajo, para la elaboración de éste se ha tenido en cuenta la siguiente bibliografía básica: De los autores clásicos españoles, aparte los ya citados, V. SANTAMARÍA DE PAREDES, *Curso de Derecho Administrativo según sus principios generales y la legislación actual de España*, 8.ª ed., Madrid, 1914, que es meramente descriptivo de los distintos órganos de la Administración central, haciendo una rápida síntesis de los momentos de aparición de los Ministerios entonces existentes. Al tema se refiere en las páginas 133 y siguientes dentro de la rúbrica «La organización administrativa en especial. A) Administración central. De los Ministerios». G. del CASTILLO ALONSO, voz *Gobierno* en la «Enciclopedia Jurídica Española», tomo XVII, Barcelona s. a., que no ofrece, a nuestros efectos, ningún interés. D. VILLAR GRANGEL, voz *Ministerio*, también en la «Enciclopedia Jurídica Española», tomo XXII, Barcelona s. a., de donde tomo la definición de Ministerio de ORLANDO, que cito en el texto. Se recoge en este trabajo el número y denominación de Ministerios, en la época en que está escrito, en Inglaterra, Francia, Alemania, Austria-Hungría, Italia y Estados Unidos.

A propósito de la ley básica que regula el tema en la actualidad, R. ENTRENA CUESTA, *La Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado de 28 de julio de 1957*, en el número 24 de esta REVISTA (1957), en especial páginas 263-270. Sobre el mismo texto legal, F. GÓMEZ ANTÓN, *La Ley de Régimen Jurídico de la*

Administración del Estado, Madrid, 1959, donde, aparte de hacer un análisis del texto legal, recoge como anexo los distintos anteproyectos que dieron lugar a la aprobación definitiva de la ley aún vigente. También el conocido trabajo de N. PÉREZ SERRANO, *Una ley básica que no es ley fundamental*, en «Estudios en honor del profesor Barcia Trelles», Santiago de Compostela, 1958, pp. 441-451.

Con carácter general, sobre los sistemas de Gobierno, P. LUCAS VERDÚ, voz *Gobierno* en la «Nueva Enciclopedia Jurídica», Ed. Seix, Barcelona, 1980. L. F. CRESPO MONTES, *La evolución orgánica de la Administración Central del Estado*, en «Documentación Administrativa» (en adelante, «DA») núms. 78-79 (1964), únicamente referido al período 1939-1964, en un tono descriptivo, sobre todo a propósito de la creación de nuevos Ministerios. Sobre la problemática de las Subsecretarías, que en el texto se ha tocado de pasada al aludir a su necesaria conversión en órganos gestores internos del Departamento y al tratar de su relación con los antes desconocidos entre nosotros secretarios de Estado, puede verse L. DE LA MORENA, *Las Subsecretarías en el Derecho orgánico español: Apuntes para su configuración institucional*, en «DA» núms. 101-102 (1966), pp. 41-87, donde plantea problemas interesantes como la evolución observada en la configuración de las Subsecretarías, la sustitución del ministro por el subsecretario que rechaza, las relaciones del subsecretario con la Secretaría General Técnica y, sobre todo, con las más recientes Direcciones Generales de Régimen Interior, que se fueron generalizando con atribuciones que antes correspondían genuinamente a los subsecretarios, llegando DE LA MORENA a proponer «la conversión del subsecretario en viceseministro y del director general de Régimen Interior en vicesubsecretario» (p. 59), solución que, esencialmente, no difiere de la propuesta en el texto, aunque creemos que la propiciada en el cuerpo de este trabajo es más sencilla y lógica: definición clara de las funciones del subsecretario como órgano de carácter general, interno y gestor del Departamento y atribución de la segunda jefatura —política— del mismo a los nuevos secretarios de Estado, generalizando la institución, de forma que haya al menos uno por Ministerio. Más o menos relacionado con el tema existe otro trabajo del propio L. DE LA MORENA, *Problemática de los Servicios generales en la Administración española: su dependencia funcional y encuadramiento orgánico*, en «DA», núm. 97 (1966), que toca algunos aspectos que luego serían desarrollados en el trabajo a que he hecho referencia con anterioridad. Es este un trabajo más general, donde la alusión a los subsecretarios se hace en un contexto más amplio.

Sobre la reforma orgánica de 1967 puede verse el análisis crítico de T. R. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, *La reforma de la organización administrativa en el Decreto de 27 de noviembre de 1967*, en el núm. 54 de esta REVISTA (1967), pp. 445 y ss.

Un trabajo de A. GUAITA, publicado en francés en la «Revista Internacional de Ciencias Administrativas» (núms. 2-3, vol. XXXV, 1969, pp. 120 y ss.), sitúa el tema en su aspecto legal, sintetizando la regulación de la ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado y trazando así una panorámica de la situación, sobre todo para el lector no español al que ofrece, además, las fechas de creación de los distintos Ministerios y una muestra jurisprudencial sobre los aspectos del régimen jurídico más conflictivos. El trabajo se titula *Les ministres en droit administratif espagnol*.

De 1971 son dos trabajos sobre el tema de la Organización, enfocado desde planteamientos muy generales. El libro de J. ORTIZ DÍAZ, *Las nuevas bases del Derecho de la Organización administrativa*, es el texto de una conferencia para funcionarios pronunciada en la Diputación de Málaga, que edita el trabajo, y que, por lo demás, sólo indirectamente tiene que ver con nuestro tema al tra-

tarse de algo mucho más general y de principios. Más concreto es el *Derecho General de Organización*, de A. GALLEGO ANABITARTE, libro publicado en 1971 por el Instituto de Estudios Administrativos, donde se analiza el tratamiento dado al tema organizativo—y, en lo que nos interesa, a los órganos centrales de la Administración—por los distintos autores que se han ocupado del mismo.

Indirectamente se refieren al tema que nos ocupa el trabajo de R. FERNÁNDEZ CARVAJAL, *El Gobierno entre el Jefe del Estado y las Cortes*, en «Revista de Estudios Políticos», núms. 183-184 (1972); E. RIVERO ISESN, *Potestad organizatoria y actividad organizativa*, en «DA», núm. 153 (1973), y J. DE ESTEBAN y otros, *Desarrollo político y Constitución española*, Barcelona, 1973; ninguno de ellos, sin embargo, incide en los temas tocados en el trabajo. Sí tiene que ver con el tema ya reseñado de la distinción entre actividad política y administrativa el trabajo de J. L. CARRO, *Notas sobre la distinción entre actividad política y administrativa*, en «Perspectivas del Derecho público en la segunda mitad del siglo xx. Estudios homenaje al profesor Sayagues-Laso», Madrid, 1969, tomo IV, aunque el tema está aquí tratado desde el punto de vista material, fundamentalmente, y a nosotros lo que nos interesa ahora es el aspecto orgánico, funcionarial incluso.

Un estudio general del Gobierno es el de J. TOMÁS VILLARROYA, *El Gobierno*, en «La España de los años 70», III, «El Estado y la política», volumen I, Madrid, 1974, páginas 1027 y ss.

Un estudio reciente sobre aspectos orgánicos es el trabajo de M. ALVAREZ RICO, *La inflación orgánica en la Administración pública española*, en el núm. 81 (1976) de esta REVISTA, con un análisis cuantitativo de la evolución de los más importantes órganos desde 1968 a 1974.

El trabajo más reciente que se refiere directa y expresamente al tema abordado aquí es la voz *Ministerios* del tomo XVI de la «Nueva Enciclopedia Jurídica», aparecido en 1978 y debido a la pluma de R. MARTÍN MATEO, y que, desde luego, ha sido tenido en cuenta a la hora de redactar las páginas que anteceden.

Con independencia de la bibliografía española, ha sido la francesa la que más se ha tomado en consideración, sobre todo teniendo en cuenta la tradicional influencia que sobre el Derecho administrativo y la organización ha ejercido el Derecho francés entre nosotros. Aparte de los autores ya reseñados, entre los clásicos, L. DUGUIT, *Traité de Droit Constitutionnel*, tomo 2, 3.ª ed., París, 1928, y entre los administrativistas más recientes, A. DE LAUBADERE, *Traité élémentaire de Droit Administratif*, t. I, 4.ª ed., París, 1967, pp. 59 y s., con una referencia muy sucinta al tema ministerial. Mucho más explícito y, a mi juicio, riguroso es el *Précis de Droit Administratif* de Marcel WALINE, en cuyo tomo I (París, 1969), páginas 211 y ss., se refiere al tema de la organización administrativa. Se trata, quizá, del tratamiento jurídico más profundo y detallado. Interesante también, sobre todo para los problemas de coordinación, Ch. DEBBASCH, *Droit Administratif*, 2.ª ed., París, 1971. Del mismo autor se ha editado en España, en 1975, su *Ciencia administrativa-Administración pública*, que también toca el tema, aunque desde un punto de vista más descriptivo, pero que tiene el valor de apuntar la problemática práctica del juego de las instituciones.

También J. M. AUBRY y R. DUCOS-APER, *Institutions administratives*, 2.ª ed., París, 1971, pp. 95 y ss., se refieren sucintamente al tema clasificando las funciones ministeriales. Mucho más esquemático aún es E. HAMAOU, *L'organisation administrative de la France. Tableaux de Droit Administratif*, París, 1971, pero, como su propio nombre indica, se trata de esquemas cuyo mayor valor está en los amplios organigramas que acompañan a un texto reducido al mínimo y que gráficamente dan una idea bastante clara del funcionamiento institucional. En la

línea del libro ya citado de G. BELORGEY, y publicado en la misma colección, se puede citar el de F. DE BAECQUE, *L'Administration Centrale de la France*, ed. A. Colin, París, 1973. De la misma fecha es el *Droit Administratif* de G. VEDEL, en su quinta edición (1973), que toca el tema de pasada, dedicándole sólo cuatro páginas; y aún más conciso, G. PEISER, *Droit Administratif*, 4.ª ed., París, 1972.

Sobre el Gabinete ministerial, J. L. SEURIN, *Les Cabinets ministériels*, en «Revue de Droit Public», 1956, pp. 1207 y ss.

Por lo demás, muchos de estos libros, y sobre todo el de F. DE BAECQUE, contienen una bibliografía más extensa y detallada que no es el momento de repetir aquí, más que nada porque no ha sido tenida en cuenta para redactar el trabajo, pero que el lector interesado puede hallar acudiendo a la referencia de que hago mención.

Dentro de la también amplia bibliografía italiana sólo se han tenido en cuenta: G. TREVES, *L'organizzazione amministrativa*, Milán, 1966; R. ALESSI, *Istituzioni di Diritto amministrativo*, t. I, Barcelona, 1970, pp. 124 y ss.; O. SEPE, *L'organizzazione dei Ministeri*, en «Rivista trimestrale di Scienza della Amministrazione», año XXI, 3 (1974), pp. 371 y ss.; Maria Paola VIVIANI, *La Presidenza del Consiglio dei Ministri in alcuni Stati dell'Europa Occidentale ed in Italia (Belgio, Francia, Gran Bretaña, Repubblica Federale Tedesca)*, Milán, 1970, que tiene la utilidad de aportar como apéndice varios proyectos de ley interesantes sobre atribuciones y composición del Consejo de Ministros, presentados entre 1952 y 1956 y de los que también se hizo eco, en la bibliografía española, aunque sin publicarlos enteros como hace M. P. VIVIANI, J. M. DESANTES GUANTER, *La reorganización de la Administración Central italiana*, en «DA», núm. 14 (1959).

Finalmente, resaltan algunas observaciones aisladas sobre los ministros ingleses en H. FINNER, *Teoría y práctica del Gobierno moderno*, Ed. Tecnos, Madrid, 1964, cuyo capítulo XXIII está dedicado al Gabinete británico y sus auxiliares. Sobre el informe Hoover, a que se hace mención en el texto, puede verse *El «Hoover report» sobre reforma de la Administración federal en Estados Unidos*, de J. FUEYO, publicado en el núm. 1 de esta REVISTA, enero-abril de 1950. Sobre los Estados Unidos hay alguna observación interesante en D. LEVY, *Le «Cabinet» du Président des Etats-Unis*, publicado en «Revue française de Science politique», volumen IV, 2 (1954), pp. 363 y ss., aunque el modelo norteamericano no se ha tenido apenas en cuenta, como también se hace constar en el texto.

Sobre el tema en Alemania, W. LEISNER, *Struttura e funzionamento della Pubblica Amministrazione nella Repubblica Federale Tedesca*, en el volumen «La pubblica Amministrazione nella Repubblica Federale Tedesca e in Polonia», editado en 1965 por el Departamento de Administración Pública Comparada del Istituto per la Scienza dell'Amministrazione Pubblica, de Milán, y que contiene para el modelo alemán un análisis bastante pormenorizado Ministerio por Ministerio. Con esquemas y organigramas de funcionamiento, puede verse recientemente, W. RUDOLF, *Verwaltungsorganisation*, en el volumen colectivo *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 3.ª ed. renovada, Berlín, 1978, pp. 461-514. También muy recientemente, M. A. PÉREZ DE LA CANAL ha traducido y publicado, con una nota preliminar, los más importantes textos legales sobre el Gobierno de la República Federal Alemana (la ley sobre las relaciones jurídicas de los miembros del Gobierno Federal—ley de los ministros federales—, en su versión de 27 de julio de 1971; el reglamento interior del Gobierno Federal, de 11 de mayo de 1951; la ley sobre las relaciones jurídicas de los secretarios de Estado parlamentarios, de 24 de julio de 1974, y el texto refundido del reglamento interior conjunto de los Ministerios federales, en su versión de 15 de octubre de 1976, parte especial,

que toca las relaciones de los Ministerios con el Tribunal Constitucional, Parlamento y Consejo Federal) en «Documentación Administrativa», núms. 178 (abril-junio 1978) y 179 (julio-septiembre 1978).

Con posterioridad al cierre de este trabajo, el profesor A. GUAITA, que se ha ocupado en varias ocasiones de temas organizativos, ha publicado un estudio titulado *Secretarías de Estado y Subsecretarías*, en «Civitas. Revista Española de Derecho Administrativo», núm. 18 (1978), pp. 333-357, de indudable interés por ser el primer trabajo que aborda esta nueva figura de nuestro Derecho, pero que, por la fecha de la aparición de la revista, no ha podido tenerse presente en la redacción inicial del texto, aunque, básicamente, comparta sus observaciones. También recientemente J. M. MARTÍN OVIEDO, *El Poder Ejecutivo. El Gobierno*, en «Revista de Derecho Público», 2.^a época, núm. 74 (1979), pp. 59-82. Referencias marginales a nuestro tema aparecen igualmente en algunos de los recientes trabajos aparecidos comentando el texto constitucional. Así en la *Edición comentada* de la Constitución debida a los profesores SÁNCHEZ AGESTA, LUCAS VERDÚ, TRUJILLO y DE VEGA, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1979, en especial el comentario al artículo 98 en las pp. 219-220; el volumen colectivo editado por la Universidad de Educación a Distancia y coordinado por su Rector, profesor T. R. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, *Lecturas sobre la Constitución española*, 2 vols., Madrid, 1979, en particular el trabajo de F. FERNÁNDEZ-MIRANDA ALONSO, *La regulación del Gobierno en la Constitución*, vol. II, pp. 613-638, en concreto pp. 616-18, y el libro de O. ALZAGA, *La Constitución española de 1978*, Madrid, 1978, pp. 618-23, comentando el artículo 98.